

UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA

UNIDAD DE POSGRADO

**“FUNDAMENTOS POLÍTICOS – CRIMINALES DE LA
SEGURIDAD CIUDADANA EN LOS LINEAMIENTOS DEL
ESTADO PERUANO”**

TESIS

**Para obtener el Grado Académico de Doctor en
Derecho y Ciencia Política**

AUTOR

Teófilo Freddy Salazar Luján

Lima – Perú

2014

DEDICATORIA

A mis queridos padres, señor Teófilo Salazar Olivera y señora Flora Estefanía Luján de Salazar, por el cariño, educación, preocupación, orientación y apoyo constante que me brindaron durante toda la etapa de preparación, formación educativa y académica, la misma que me permitió proseguir y consolidar mis estudios en el Doctorado de Derecho y Ciencia Política en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

ÍNDICE

	Pág.
1. Nombre del tema	4
1.1 Diagnóstico situacional	4
2. Planteamiento del problema de investigación	6
2.1 Objetivos de la investigación	6
Objetivo general	6
Objetivos específicos	6
2.2 Preguntas de la investigación	6
Problema general	6
Problema específico	6
2.3 Justificación	7
Justificación teórica	7
Justificación práctica	7
Justificación metodológica	7
2.4 Delimitación de la investigación	7
Delimitación espacial	7
Delimitación temporal	7
Delimitación social	7
Delimitación conceptual	7
3. Marco teórico	8
3.1 Marco histórico	8
3.2 Marco referencial	33
3.3 Marco conceptual	234
4. Tipos de investigación	237
4.1 Investigación descriptiva	237
4.2 Investigación correlacional	237
4.3 Investigación explicativa	238

5. Hipótesis de la investigación	238
5.1 Hipótesis general	238
5.2 Hipótesis específica	238
5.3 Operacionalización de variables	238
5.3.1 Variables independientes	238
5.3.2 Variables dependientes	239
6. Nivel de investigación	239
7. Método de investigación	239
8. Diseño de la investigación	239
9. Unidad de análisis	240
10. Población y muestra	240
11. Técnicas de recolección de datos	241
12. Análisis e interpretación de la información (análisis de datos).	244
13. Presentación de datos, prueba de hipótesis y discusión de resultados.	247
13.1 Presentación, análisis e interpretación de los datos de la encuesta de los fundamentos políticos-criminales de la seguridad ciudadana.	247
13.2 Presentación, análisis e interpretación de los datos de la encuesta de los lineamientos del Estado Peruano.	250
13.3 Estrategia de Prueba de las Hipótesis	255
13.4 Discusión de los Resultados	261
Conclusiones	263
Recomendaciones	266
Bibliografía	268

1 Nombre del tema

Fundamentos políticos – criminales de la seguridad ciudadana en los lineamientos del Estado Peruano.

1.1 Diagnóstico situacional.

Las políticas para contrarrestar la inseguridad ciudadana son importantes en una sociedad democrática y está relacionada con las amenazas y la protección de la sociedad ante dichas amenazas (patrimonio, vida, cuerpo, salud, libertad, etc.).

La inseguridad ciudadana se desenvuelve en un entorno socioeconómico, psicológico y cultural empíricamente contrastable.

La inseguridad ciudadana se orienta en la integridad física, el patrimonio y otros derechos individuales de todos los ciudadanos. El enfoque de los Estados siempre ha sido represivo, disuasivo y mano dura en un entorno de paradigmas.

El problema es estructural, “Moser y Bronkherst (1999) señalan que las causas primarias de la violencia en la región son la urbanización acelerada, la pobreza crítica, la inequidad, violencia política, el crimen organizado, y el tráfico y consumo de drogas ilegales. A nivel individual, McAlister (2000) identifica, a partir de una extensa revisión bibliográfica, los siguientes predictores de la violencia: la violencia familiar y el maltrato a los niños, la deficiente supervisión de los padres a sus hijos (especialmente los varones), el bajo rendimiento académico, el fácil acceso a armas de fuego, las deficientes habilidades para la resolución de conflictos, los valores que legitiman el uso de la violencia y la agresión, el consumo de alcohol y drogas, y la exposición permanente a la violencia en los medios de comunicación. En cuanto a género, si bien los hombres jóvenes son los principales ejecutores y receptores de la violencia al estar sobrerrepresentados en las cifras de homicidios, las jóvenes también son

víctimas de altos niveles de violencia física y psicológica, especialmente en sus hogares.¹

No hay seguridad ciudadana sin sujeto y este se desenvuelve en una compleja realidad social (afectado por el espacio y tiempo, disperso en sus unidades laborales en condiciones concretas, perturbado por la tercerización laboral, empleos inestables e inseguros, forma de vida incierta y contingente, coexistiendo en un marco de racionalidad subjetiva e irracionalidad colectiva, fragmentado en segmentos separados en la realidad social, hostilidad, aislamiento, manipulación), este ser concreto con este horizonte, ha sido abandonado desde la reflexión de sus condiciones reales por las razones psicológicas, políticas, jurídicas y sociológicas que fundamentan las condiciones de existencia y convivencia del ciudadano concreto en este contexto y momento histórico.

La sociedad peruana experimenta una multiplicidad de subjetividades en busca de un sentido que los concierte en referentes colectivos ante la falta de identidad a nivel individual y colectivo. El ser humano concreto perturbado por estas condiciones anula su capacidad crítica, torna su vida inauténtica, cae en la insignificancia y vulgaridad, visión limitada, inediatista y pasajera, sin perspectiva a largo plazo, sin proyectos personales, idolatra de estereotipos, sumido en un micromundo, encerrado en su propia lógica de actuar, dominado por el cálculo, interés egoísta, y codicia desenfrenada e hipocresía, 'experto' en juegos de lenguaje y pragmatismo espontáneo, con impunidad para perjudicar al otro y falta de respeto al otro.

Este escenario es un relevante factor de condicionamiento para los índices de criminalidad, lo cual conlleva a los Estados a establecer políticas de seguridad ciudadana cuyo eje gira en torno al valor de la libertad. En ese sentido nos interesó conocer los fundamentos políticos – criminales de la seguridad ciudadana en los lineamientos del Estado Peruano.

¹ Olate, René- Salas, Christopher. ¿Cómo intervenir en los problemas de violencia y delincuencia juvenil? El fracaso de los enfoques punitivos y las posibilidades del enfoque de la salud pública. Adolescencia Antisocial.USA. 2011. Recuperado: <http://adolescenciaantisocial.blogspot.com/2011/07/como-intervenir-en-los-problemas-de.html>

2 Planteamiento del problema de investigación.

La orientación de los fundamentos políticos – criminales de la seguridad ciudadana aún carecen de un sentido integral para determinar una posición efectiva estatal sobre aspectos cardinales de la delincuencia.

2.1 Objetivos de la investigación

Objetivo general

Examinar los fundamentos políticos – criminales de la seguridad ciudadana en los lineamientos del Estado Peruano.

Objetivos específicos.

Determinar el enfoque legislativo que tiene el Estado peruano sobre la delincuencia desde la concepción de la seguridad ciudadana.

Establecer si la aplicación del concepto de seguridad ciudadana en los lineamientos del Estado peruano indica de forma concreta la singularidad, regulación, reproducción, transformación, interrelación, historia de la delincuencia en el Perú articulados a un sistema fáctico, normativo y axiológico.

2.2 Preguntas de la investigación

Problema general

¿Cuáles son los fundamentos políticos – criminales de la seguridad ciudadana en los lineamientos del Estado Peruano?

Problemas específicos.

¿Cuál es el enfoque legislativo que tiene el Estado peruano sobre la delincuencia desde la concepción de la seguridad ciudadana?

¿La aplicación del concepto de seguridad ciudadana en los lineamientos del Estado peruano indica de forma concreta la singularidad, regulación, reproducción, transformación, interrelación, historia de la delincuencia en el Perú articulados a un sistema fáctico, normativo y axiológico?

2.3 Justificación

Justificación teórica.

Esta investigación tiene relevancia teórica porque analiza críticamente el enfoque de los fundamentos políticos – criminales de la seguridad ciudadana en los lineamientos del Estado Peruano y lo contrastamos en la multidimensionalidad de la criminalidad en su perspectiva sistemática.

Justificación práctica.

Esta investigación tiene relevancia práctica porque nos permite conocer los efectos negativos de las limitaciones de las estrategias punitivas represivas, lo cual conlleva a dar relevancia al enfoque del trabajo comunitario efectuado por profesionales de la intervención social como elemento imprescindible de las estrategias que apuntan a disminuir los niveles de violencia y delincuencia.

Justificación metodológica.

Esta investigación valora metodológicamente la perspectiva de la salud pública que enfatiza en las conductas de los sujetos con relevancia penal.

2.4 Delimitación de la investigación

A. Delimitación espacial:

La investigación abarcó el prototipo de seguridad ciudadana a nivel nacional.

B. Delimitación temporal:

La investigación se desarrolló en el periodo 2011-2012.

C. Delimitación social:

Esta investigación involucra a los Poderes del Estado, Sociedad Civil, FF.AA. y PNP.

D. Delimitación conceptual:

Los ejes conceptuales de la investigación son: los fundamentos políticos – criminales de la seguridad ciudadana y los lineamientos del Estado Peruano.

3 Marco teórico

3.1 Marco histórico.

Referente internacional

Existen muchos antecedentes internacionales sobre la Seguridad Ciudadana, pero para efectos metodológicos y teniendo en cuenta la duración del presente ciclo, hemos querido tomar como referente histórico a un país vecino.

Chile

A comienzos de la década de 1990, la sociedad chilena enfrentó un alza inesperada en la delincuencia, la que se manifestó tanto en la cantidad de ilícitos cometidos como en la violencia asociada a ellos. El país no estaba preparado técnica ni institucionalmente para ese fenómeno². Tampoco existía suficiente información pública e investigación sobre el problema, “reflejando la siguiente paradoja: pese a los avances sociales y económicos el crimen y la violencia siguen siendo la principal preocupación pública”.³

En ese contexto, el 2 de abril de 1992 se crea la Fundación Paz Ciudadana, institución de derecho privado, sin fines de lucro y no partidista, que tiene como objetivo contribuir a la disminución de la delincuencia a través de la colaboración técnica para la formulación de políticas y del desarrollo y transferencia de herramientas de trabajo. Desde entonces, la institución cuenta con la colaboración de representantes del sector empresarial, de los medios de comunicación, y del mundo político y académico del país.⁴

Su trabajo se ha desarrollado en tres grandes áreas de acción que se mantienen vigentes:

a. Investigación: análisis de estadísticas delictuales, estudios sobre las actitudes de la población frente a la delincuencia, investigación de las causas

² Paz Ciudadana (2010), que explica el por qué de su fundación el año 1992. Chile. Sitio Web: <http://www.pazciudadana.cl>

³ Sistema de la Naciones Unidas en Chile. La paradoja del avance económico-social con el desafío de la inseguridad ciudadana en Chile. Chile.2013.

Recuperado: <http://www.onu.cl/onu/tag/seguridad-ciudadana/>

⁴ Paz Ciudadana (2010), que explica el por qué de su fundación el año 1992. Chile. Sitio Web: <http://www.pazciudadana.cl>

de las conductas delictivas, análisis comparado de temas relacionados, elaboración de propuestas que contribuyan a la disminución de la delincuencia.

b. Discusión: Realización de foros, encuentros, talleres, seminarios y mesas redondas con especialistas de distintas disciplinas para contribuir en el debate y la reflexión sobre problemas relacionados con la seguridad ciudadana y la formulación de propuestas.

c. Difusión: elaboración y comunicación de material basado en investigaciones, encuestas y campañas masivas.

Chile enfatiza en la visión y voluntad política de largo plazo, con un Acuerdo Nacional por la Seguridad Ciudadana entre gobierno, partidos políticos y sociedad civil, de modo que la seguridad no se vea politizada y se transforme en una política de Estado.⁵

El informe destaca la reforma policial de Chile y el énfasis en el componente comunitario de la Policía. El sistema chileno, como tantos otros en la región, cuenta aún con algunos problemas, entre ellos, las condiciones de seguridad al interior de las cárceles; la proporción de presos sin sentencia es muy alta: 40% en 200 y una mejoría al 23% en 2009; la reincidencia del delito es algo frecuente.⁶

Argentina⁷

En el contexto argentino están convencidos que la disponibilidad de datos sobre inseguridad objetiva y subjetiva es clave en un diagnóstico. Si bien desde la década del 90 hay una producción importante de datos sobre el tema, en la actualidad hay un déficit notable. En el campo de las estadísticas existen

⁵ Sistema de la Naciones Unidas en Chile. La paradoja del avance económico-social con el desafío de la inseguridad ciudadana en Chile. Chile.2013.

Recuperado: <http://www.onu.cl/onu/tag/seguridad-ciudadana/>

⁶ Sistema de la Naciones Unidas en Chile. La paradoja del avance económico-social con el desafío de la inseguridad ciudadana en Chile. Chile.2013.

Recuperado: <http://www.onu.cl/onu/tag/seguridad-ciudadana/>

⁷ Tudela, Patricio. Informe "Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana – ARGENTINA". Guía para la Evaluación del Sector de Seguridad Ciudadana BID-RE1/SO1 Estudio Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana. Los casos de Argentina, Chile y Uruguay. Banco Interamericano de Desarrollo. Santiago. 2006. Recuperado: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=910450>

normas que facilitan su elaboración. Por ejemplo, la Resolución Final de la Reunión Extraordinaria del Consejo de Seguridad Interior (2000) promueve la coordinación operativa e integración de las comunicaciones y sistemas informáticos de las policías de la nación y de las provincias, por una parte, y la Ley N° 25.266 de Estadísticas Criminológicas, de julio del 2000, que entrega a la Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, la responsabilidad de recopilar la estadística criminal y del funcionamiento del sistema de justicia del país.⁸

En la actualidad, en Argentina, hay tres sistemas de información relevantes: el policial (Sistema Nacional de Información Criminal, SNIC), el judicial (Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales, SNEJ); y el penal (Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena, SNEEP).⁹

A pesar de lo anterior, la doctrina considera que no hay una política y estrategia nacional para garantizar la continuidad o implementación de instrumentos necesarios, como son las encuestas de victimización, que se comenzaron en 1995 y llegan solo hasta el 2003; el desarrollo de estudios de opinión e índices de percepción; o la creación de un sistema integrado e integral que permita análisis focalizados y en distintos niveles.¹⁰

Esto tiene como consecuencia, el que la realidad de la inseguridad objetiva tiene como principal sustento la estadística oficial, pero el componente subjetivo de la inseguridad (temor, percepciones) no se encuentra suficientemente desarrollado y menos abordado sistemáticamente a través de

⁸ Tudela, Patricio. Informe “Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana – ARGENTINA”. Guía para la Evaluación del Sector de Seguridad Ciudadana BID-RE1/SO1 Estudio Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana. Los casos de Argentina, Chile y Uruguay. Banco Interamericano de Desarrollo. Santiago. 2006. Recuperado: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=910450>

⁹ Tudela, Patricio. Informe “Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana – ARGENTINA”. Guía para la Evaluación del Sector de Seguridad Ciudadana BID-RE1/SO1 Estudio Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana. Los casos de Argentina, Chile y Uruguay. Banco Interamericano de Desarrollo. Santiago. 2006. Recuperado: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=910450>

¹⁰ Tudela, Patricio. Informe “Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana – ARGENTINA”. Guía para la Evaluación del Sector de Seguridad Ciudadana BID-RE1/SO1 Estudio Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana. Los casos de Argentina, Chile y Uruguay. Banco Interamericano de Desarrollo. Santiago. 2006. Recuperado: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=910450>

estudios periódicos. Tales restricciones sugieren cautela sin invalidar las apreciaciones en cuanto diagnóstico.¹¹

Lo anterior explica, en parte, por qué no hay un diagnóstico nacional, ni consenso entre diversos sectores.

Existen, por cierto, distintos diagnósticos y enfoques, según niveles de análisis y puntos de vista, que reflejan un bricolaje de realidades y verdades parciales.¹²

México¹³

El PSSP (Programa la Secretaría de Seguridad Pública) en México cuenta con un rubro de Indicadores de medición, con el propósito de evaluar la implantación del modelo policial, medir la actuación y el desempeño institucional en el ámbito federal, estatal y municipal, con base en indicadores que generen condiciones de credibilidad y confianza.¹⁴

Los objetivos de dichos Indicadores son: transparentar los resultados; fortalecer la rendición de cuentas; disminuir la percepción de inseguridad; y medir la eficacia de la actuación policial, con el fin de proporcionar a los ciudadanos elementos para calificar los resultados y señalar las áreas de oportunidad para mejorar las políticas públicas.¹⁵

Asimismo, se pretende fortalecer el sistema de información estadística y geográfica a través de registros de información confiable y oportuna,

¹¹ Tudela, Patricio. Informe “Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana – ARGENTINA”. Guía para la Evaluación del Sector de Seguridad Ciudadana BID-RE1/SO1 Estudio Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana. Los casos de Argentina, Chile y Uruguay. Banco Interamericano de Desarrollo. Santiago. 2006. Recuperado: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=910450>

¹² Tudela, Patricio. Informe “Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana – ARGENTINA”. Guía para la Evaluación del Sector de Seguridad Ciudadana BID-RE1/SO1 Estudio Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana. Los casos de Argentina, Chile y Uruguay. Banco Interamericano de Desarrollo. Santiago. 2006. Recuperado: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=910450>

¹³ Dirección General de Derechos Humanos y Democracia. Seguridad ciudadana y derechos humanos en México. Secretaría de Relaciones Exteriores. Derechos Humanos: Agenda Internacional de México. 2008. Recuperado: <http://www.sre.gob.mx/images/stories/docsdh/boletines/2008/seguridadciudadana.pdf>

¹⁴ Dirección General de Derechos Humanos y Democracia. Seguridad ciudadana y derechos humanos en México. Secretaría de Relaciones Exteriores. Derechos Humanos: Agenda Internacional de México. 2008. Recuperado: <http://www.sre.gob.mx/images/stories/docsdh/boletines/2008/seguridadciudadana.pdf>

¹⁵ Dirección General de Derechos Humanos y Democracia. Seguridad ciudadana y derechos humanos en México. Secretaría de Relaciones Exteriores. Derechos Humanos: Agenda Internacional de México. 2008. Recuperado: <http://www.sre.gob.mx/images/stories/docsdh/boletines/2008/seguridadciudadana.pdf>

indispensables para la planeación estratégica y la prospectiva de los fenómenos delictivos.¹⁶

El Programa Nacional de Fomento a la Cultura en Derechos Humanos entre Servidores Públicos tiene como objetivo promover el respeto irrestricto a los Derechos Humanos en la función policial y pugnar por su defensa, entre los servidores públicos de la SSP y sus Órganos Administrativos Desconcentrados. Comprende estrategias y acciones de educación continua en Derechos Humanos, derecho humanitario y victimología, mediante cursos, talleres, conferencias, mesas de análisis y seminarios, para impulsar el conocimiento y respeto de las normas de Derechos Humanos que rigen la actuación de mandos y personal de la Policía Federal; y el personal directivo, técnico, administrativo, jurídico, así como de guarda, seguridad y custodia del Sistema Penitenciario Federal y policías estatales y municipales. Del 1° de diciembre de 2006 al 31 de marzo de 2008, la SSP capacitó a 13.244 servidores públicos de la Policía Federal y del Sistema Penitenciario Federal, además de 1.734 Policías Estatales y Municipales.¹⁷

Colombia

Crimen y la violencia en Colombia¹⁸

A principios de la década de los años noventa, Medellín llegó a alcanzar una tasa de homicidios de 381 por 100.000 habitantes. Bogotá una tasa de 86 homicidios por 100.000 habitantes. La discusión en ese momento era la misma que se da hoy en América Central: cómo parar la violencia para propiciar el desarrollo.

¹⁶ Dirección General de Derechos Humanos y Democracia. Seguridad ciudadana y derechos humanos en México. Secretaría de Relaciones Exteriores. Derechos Humanos: Agenda Internacional de México. 2008. Recuperado:<http://www.sre.gob.mx/images/stories/docsdh/boletines/2008/seguridadciudadana.pdf>

¹⁷ Dirección General de Derechos Humanos y Democracia. Seguridad ciudadana y derechos humanos en México. Secretaría de Relaciones Exteriores. Derechos Humanos: Agenda Internacional de México. 2008. Recuperado:<http://www.sre.gob.mx/images/stories/docsdh/boletines/2008/seguridadciudadana.pdf>

¹⁸ Restrepo, Andrés. BID Banco Interamericano de Desarrollo. 2011. Recuperado: <http://www.iadb.org/es/noticias/articulos/2011-06-17/seguridad-ciudadana-la-experiencia-colombiana,9427.html>

En Colombia coincidieron dos situaciones afortunadas para iniciar una gestión ordenada en el tema de seguridad ciudadana. De una parte el cambio de paradigma: al terminar la ‘guerra fría’ se inició un cambio dramático en la concepción de la seguridad en todo el continente, que obligó a mirar hacia adentro y, especialmente, hacia la seguridad de las ciudades y de los ciudadanos. Ese cambio de enfoque estuvo acompañado de una feliz coincidencia, y es que la Constitución de 1991 creó un marco de gestión de la seguridad, no solo en perspectiva de derechos, sino que asignó a las autoridades locales responsabilidades concretas de manejo del orden público y de la seguridad, salvo para casos de evidente afectación nacional.

Así los gobiernos locales comenzaron a discutir cual sería la arquitectura institucional más indicada para responder a ese reto. Las respuestas se dieron dependiendo del desarrollo institucional de cada sitio. En el caso de Bogotá se creó una subsecretaría de seguridad dependiente de la Secretaría de Gobierno. Otras ciudades colombianas optaron por asesorías especiales anexas al despacho del alcalde o dependientes del secretario de gobierno. Esto se ha ido unificando. La mayoría de las ciudades grandes tienen subsecretaria, dependiendo en cada caso de sus características particulares, su estructura institucional y de los problemas de seguridad que les toca atender.

El nuevo enfoque de seguridad¹⁹

El BID (Banco Interamericano de Desarrollo) promueve un enfoque integrado que demanda una adecuada arquitectura institucional para la seguridad, una intensa capacitación de sus operadores (la fuerza pública, las autoridades civiles y los ciudadanos), una enorme capacidad de coordinación y consulta, mucha voluntad y decisión política, y una decidida participación ciudadana y del sector privado. Eso hace posible que surjan “pactos colectivos por la seguridad”, donde todos trabajen por un objetivo común: más y mejor seguridad.

¹⁹ Restrepo, Andrés. BID Banco Interamericano de Desarrollo. 2011.

Recuperado: <http://www.iadb.org/es/noticias/articulos/2011-06-17/seguridad-ciudadana-la-experiencia-colombiana,9427.html>

El BID en el tema de seguridad²⁰

El BID hace su aporte. La primera es la definición de una política de seguridad ciudadana, que paradójicamente primero se logró en las ciudades que en el propio ámbito nacional. Luego el BID contribuyó a las discusiones sobre la necesidad de definir planes y programas de largo plazo, sostenibles, con posibilidad de ser medidos, trabajando por resultados. Es ahí cuando aparecen los observatorios de violencias y delitos, tanto en Cali como en Bogotá y Medellín. A la postre el de Bogotá se convirtió en el más grande de toda América Latina y en un centro de entrenamiento en el tema para toda la región.

La experiencia de Cali también fue muy importante por el aporte enorme que hizo desde la perspectiva epidemiológica al análisis de la criminalidad y otras violencias. De hecho, el proyecto de estandarización de indicadores regionales lo realiza hoy el BID (Banco Interamericano de Desarrollo) con CISALVA, de la Universidad del Valle, del que hacen parte el propio ex alcalde y algunos miembros de su equipo.

El BID (Banco Interamericano de Desarrollo) llega ofreciendo una experiencia técnica, a partir de la cual abre diálogos con los alcaldes de las principales ciudades, explicándoles sobre la necesidad de definir una política clara en seguridad ciudadana, de la importancia de una gestión planificada de seguridad, los planes locales de seguridad. Lo que sigue es la discusión sobre cómo se financia la seguridad ciudadana y de la importancia de adecuar los mecanismos normativos para que esos planes se puedan aplicar debidamente en un contexto geográfico especial.

En el caso de Bogotá el tema avanzó hasta la construcción con la ciudadanía del Código de Convivencia, que es el instrumento que recoge las claves del buen comportamiento ciudadano y el conjunto de sanciones a aplicar, experiencia que luego se replicó en Medellín. En todos estos procesos estuvo

²⁰ Restrepo, Andrés. BID Banco Interamericano de Desarrollo. 2011.

Recuperado:<http://www.iadb.org/es/noticias/articulos/2011-06-17/seguridad-ciudadana-la-experiencia-colombiana,9427.html>

presente el BID, construyendo con las autoridades locales un proceso que después se ha ido replicando y perfeccionando.

La gestión local de la seguridad ciudadana y los costos²¹

En Colombia se ha dado una larga discusión sobre cómo financiar mejor los gastos de la seguridad. Se configuraron unos fondos de seguridad que se nutren de aportes por cada obra pública que se construye. Ese instrumento ha sido muy importante. El BID (Banco Interamericano de Desarrollo) ha contribuido al análisis del tema de cómo financiar mejor la seguridad. De hecho en las reuniones del Grupo de Países Amigos de la Estrategia de Seguridad para Centroamérica se ha tocado este asunto, que se considera de la mayor importancia.

Programas más efectivos en seguridad ciudadana.²²

El BID (Banco Interamericano de Desarrollo) llegó a Medellín, Cali y Bogotá justo en la época en que estas ciudades estaban más afectadas por la violencia. Gracias al trabajo serio que se hizo con autoridades locales y otros actores muy importantes, como la Policía, la sociedad civil y el sector privado, se logró revertir esas tendencias. Bogotá tiene hoy su plan plurianual de seguridad, tiene identificadas las zonas más críticas. Medellín, por su parte, ha hecho un importante avance al comprender la importancia de la acción integral en la atención a las problemáticas de seguridad ciudadana. Lo que hoy se llama “Laboratorio Medellín en convivencia y seguridad ciudadana” también es motivo de permanente consulta por países de toda la región.

Tal vez lo más destacable ha sido el tema de los observatorios. Este es uno de los mayores aportes que puede hacer Colombia a los demás países de la región. Todas las ciudades que tienen observatorios han podido hacer una gestión más ordenada en seguridad ciudadana, gracias a que ahora cuentan

²¹ Restrepo, Andrés. BID Banco Interamericano de Desarrollo. 2011.

Recuperado: <http://www.iadb.org/es/noticias/articulos/2011-06-17/seguridad-ciudadana-la-experiencia-colombiana,9427.html>

²² Restrepo, Andrés. BID Banco Interamericano de Desarrollo. 2011.

Recuperado: <http://www.iadb.org/es/noticias/articulos/2011-06-17/seguridad-ciudadana-la-experiencia-colombiana,9427.html>

con mecanismos de seguimiento al comportamiento del delito. También tienen la manera de hacer seguimiento al cumplimiento de metas concretas de reducción de tasas de delitos, que empezaron a aparecer en los planes locales de desarrollo. Esto está siendo usado como lección en países centroamericanos.

Otras experiencias, como las de Brasil y Chile, sirven de referencia para la región en otros aspectos de la gestión de la seguridad ciudadana. La experiencia de la policía chilena, por ejemplo; o la metodología de intervención de territorios críticos y altamente afectados por violencias, como la que se ha desarrollado en varias ciudades de Brasil. El BID funge como una cadena de transmisión constante de buenas prácticas y experiencias.

Los niveles de violencia y delito²³

Los fenómenos de violencia o delincuenciales son cíclicos. Tienen alta movilidad, utilizan cualquier resquicio o desatención institucional. Por eso es tan importante la gestión sistemática y sostenible en seguridad. En el caso de Colombia, por ejemplo, después de la desmovilización de las autodefensas o de los denominados ‘paramilitares’, se presentó un serio cambio cualitativo en el comportamiento del delito que hoy está exigiendo de renovados esfuerzos.

Agenda hacia adelante²⁴

Hay que seguir trabajando en el fortalecimiento institucional: ante el crimen organizado hay que estar organizados. Formar más y mejores actores civiles para el gobierno de la seguridad; acompañar los procesos de mejoramiento de calidad de los policías; acompañar los procesos de innovación tecnológica para la seguridad; enfatizar el trabajo de prevención con jóvenes y una política activa de desarme ciudadano. También es fundamental el trabajo en el fortalecimiento de la justicia y de los sistemas penitenciarios, no perdiendo

²³ Restrepo, Andrés. BID Banco Interamericano de Desarrollo. 2011.

Recuperado: <http://www.iadb.org/es/noticias/articulos/2011-06-17/seguridad-ciudadana-la-experiencia-colombiana,9427.html>

²⁴ Restrepo, Andrés. BID Banco Interamericano de Desarrollo. 2011.

Recuperado: <http://www.iadb.org/es/noticias/articulos/2011-06-17/seguridad-ciudadana-la-experiencia-colombiana,9427.html>

nunca de vista el respeto a los Derechos Humanos y las libertades democráticas.

Seguridad ciudadana: el modelo colombiano²⁵

La policía comunitaria de Bogotá²⁶

En medio de un prolongado conflicto interno y lucha implacable del Estado contra el narcotráfico, en Bogotá, un nuevo concepto de seguridad preventiva e interactiva, hace posible que policías y vecinos trabajen juntos para anticiparse al crimen y a la violencia: el Policía Comunitario -agente dedicado a recorrer un barrio y forjar estrechos lazos de confianza y respeto mutuo con los habitantes- es todavía una iniciativa en vías de consolidación en América Latina.

Mayormente los países de la región poseen sistemas de policía nacional dependientes del gobierno central, como resultado de ello, las fuerzas del orden no actúan bajo el control de gobiernos locales o municipales y, por lo tanto, carecen de incentivos para afianzar buenas relaciones con los residentes. En esencia, la Policía Comunitaria innova el planeamiento y el funcionamiento de la Policía, acercándola democrática y armoniosamente a la comunidad.

Los 1.000 policías comunitarios de Bogotá -de 12.000 efectivos que tiene la capital colombiana-, vigilan en parejas abarcando vecindarios de 2.000 a 4.000 habitantes y constituyen un replanteamiento del esquema policial tradicional de Latinoamérica y a la vez, representan el signo más evidente del esfuerzo que en los últimos diez años, ha efectuado esa ciudad de siete millones de habitantes, por reformular su estrategia de seguridad ciudadana.

²⁵ Serrano Torres, Jorge. Seguridad ciudadana: el modelo colombiano.
Recuperado: <http://www.voltairenet.org/article123513.html>

²⁶ Serrano Torres, Jorge. Seguridad ciudadana: el modelo colombiano.
Recuperado: <http://www.voltairenet.org/article123513.html>

Logros concretos²⁷

Según el «Observatorio de la Violencia» de la secretaría de Gobierno de Colombia, la cifra anual de muertes violentas en Bogotá (por homicidio, accidente de tránsito y otros), bajó de 7.144 en 1992 a 3.194 en el 2003. En consecuencia, la tasa de homicidios por 100.000 habitantes en Bogotá, es una de las menores entre las principales ciudades colombianas.

Por otro lado, una encuesta de 1995, revelaba que un 73% de los colombianos tenía una percepción negativa de la Policía Nacional; pero en el 2004 otra pesquisa, esta vez realizada por la Universidad Javeriana, indicó que 85% de los bogotanos tenía una imagen favorable de la Policía Comunitaria: un 86.3% aseguró que había respondido a sus demandas y quejas; un 90% dijo que su trato era amable y un 86.5%, que había mejorado su desempeño.

Dichos logros son más reveladores, si se tiene en cuenta que, tal como acontece con sus pares latinoamericanos, la Policía Nacional colombiana sufría en la década pasada, una grave decadencia institucional; el fenómeno de la corrupción y los vínculos con el narcotráfico era una característica dominante en todos sus niveles, situación que se agudizaba, debido a la extendida sensación, de que la policía únicamente reaccionaba frente a una escalada de violencia e impunidad criminal desbocada, sin que hubiera una estrategia orientada a prevenir la criminalidad y cooperar con la ciudadanía local para suprimir los orígenes del caos.

Este sombrío panorama comienza a cambiar en 1995, durante el primer mandato del alcalde Antanas Mockus, quien se propuso romper con muchos esquemas tradicionales y deficientes; no obstante carecer de facultades para modificar el hecho de que la policía bogotana sea parte del sistema nacional con un presupuesto limitado, Mockus se las ingenió para integrarla a los servicios municipales de Bogotá. Una acción inicial y determinante, fue proveer fondos municipales para capacitar a la Policía; por primera vez, el presupuesto municipal incluyó una partida para la institución policial, logrando activar un

²⁷ Serrano Torres, Jorge. Seguridad ciudadana: el modelo colombiano.
Recuperado: <http://www.voltairenet.org/article123513.html>

proceso a través del cual, miles de policías pasaron a capacitarse en las universidades.²⁸

Gracias a un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo, por 57 millones de dólares para el “Programa de apoyo a la convivencia y seguridad ciudadana”, se pudo brindar capacitación complementaria a 2.200 policías del área metropolitana, en asuntos vitales como: Derechos Humanos, abuso sexual, resolución de conflictos, pedagogía y metodología con adultos, conocimientos técnicos, entre otros. Bajo la siguiente premisa: lograr que la labor policial sea más preventiva que reactiva, formando un policía integral.

El concepto de la Policía Comunitaria, apareció en función directa a esas prioridades y buscando que los policías se aproximaran a la población hasta que se les llegara a considerar como “el amigo policía”, que a su vez pudiera ver y escuchar problemas o necesidades que la mayoría de los bogotanos no se sentía confiado a compartir con la tradicional Policía de Vigilancia, que recorre las calles con una misión mucho más reactiva.²⁹

La verdad, este modelo ha sido perfeccionado a través de los años, siguiendo el esquema de la “Policía de proximidad” que funciona desde 1999 en España, inclinado hacia el acercamiento e interacción entre la policía y los ciudadanos, para dar una respuesta personalizada, así como reconocer y resolver problemas de seguridad, privilegiando la descentralización.

Igualmente, se ha tomado como referencia a la experiencia japonesa y su exitoso programa “Gestión de la delincuencia” que ha permitido a las prefecturas de Nagasaki, Omura, Isahaya y Yagama, tener los índices más altos de protección y seguridad, según estadísticas internacionales. En paralelo, se ha explotado las enseñanzas de la reforma del sistema policial de Inglaterra en 1999, que incidió en la prevención y la responsabilidad ciudadana, tanto como en fijar metas y objetivos precisos.

²⁸ Serrano Torres, Jorge. Seguridad ciudadana: el modelo colombiano.
Recuperado: <http://www.voltairenet.org/article123513.html>

²⁹ Serrano Torres, Jorge. Seguridad ciudadana: el modelo colombiano.
Recuperado: <http://www.voltairenet.org/article123513.html>

En el ínterin se diseñó un perfil apropiado para el Policía Comunitario colombiano y se activó un curso de capacitación en la Universidad Javeriana de Bogotá, donde se preparó al policía para introducirse en el núcleo básico de una comunidad que padece agudos problemas de seguridad, y así descubrir lo que ocurre en su interior.

Desde su instauración en 1997, la Policía Comunitaria de Bogotá se ha transformado en un instrumento de acción preventiva para evitar que muchas personas cometan delitos, pasando a ser un agente de cambio social que coadyuva a formar los “Frentes de Seguridad” a través de los cuales, grupos de vecinos participan en su propia vigilancia y sistema de alerta temprana; a la par, crean conciencia comunitaria en los ciudadanos, mediante “Escuelas de Seguridad” a nivel de barrio, y colaboran con las escuelas públicas para la formación de niños y niñas en temas de seguridad preventiva.³⁰

Concretamente, la vigilancia comunitaria se basa en una reconceptualización del servicio policial con el objetivo de implementar canales de comunicación directos y permanentes con la población, para conquistar primero su confianza y a continuación obtener información de primera fuente que sirva para contrarrestar potenciales actos delictivos y situaciones de riesgo, o dado el caso, facilitar la captura de forajidos y desarticulación de grupos delincuenciales.

La eficaz vigilancia comunitaria³¹

Las horas de servicio del Policía Comunitario, transcurren recorriendo las calles en bicicleta o en moto, no a pie, para que se le diferencie de la Policía de Vigilancia tradicional; visita a los vecinos, participa en reuniones, conversa en las esquinas; atiende llamadas que ingresan a su teléfono celular o a su radio; realiza un análisis de seguridad preventiva: aprecia el barrio, reconoce factores de riesgo como viviendas y áreas abandonadas propicias para el narcotráfico o

³⁰ Serrano Torres, Jorge. Seguridad ciudadana: el modelo colombiano.
Recuperado <http://www.voltairenet.org/article123513.html>

³¹ Serrano Torres, Jorge. Seguridad ciudadana: el modelo colombiano.
Recuperado: <http://www.voltairenet.org/article123513.html>

violaciones, personas de comportamiento sospechoso, obras peligrosas, lugares sin iluminar, cruces inseguros, cortes de energía o agua, situaciones insalubres para niños y adultos, asechanzas contra locales escolares, entre otros.

Esta valiosa información es trasladada a la estación de policía y se comparte con las autoridades municipales para que ellas ejecuten las acciones adecuadas a fin de subsanar las deficiencias y minimizar los riesgos. Paralelamente, con el objetivo de lograr una empatía con la población local, el Policía Comunitario pone en juego todas sus habilidades personales, pero fundamentalmente su capacitación para el manejo y resolución de conflictos, liderazgo, comunicación, disuasión, firmeza con la ley, creatividad, simpatía y otras más.

El horario del patrullaje varía de acuerdo a las necesidades de cada barrio; sin embargo, se procura que estén presentes al comenzar y terminar las escuelas, o cuando abre el comercio y, en los barrios de vida nocturna, siguiendo el horario de los locales.

Es pertinente precisar, que cuando se convocó a plazas para integrar la Policía Comunitaria, hubo muchos aspirantes pero pocos fueron los elegidos, quienes tuvieron que aprobar exámenes psicotécnicos, demostrar aptitud para las relaciones públicas, respeto a los Derechos Humanos, sensibilidad social, integridad, estabilidad emocional e iniciativa; todo esto, sin desviarse de las normas de la institución policial.

El esquema comunitario se extiende³²

Toda vez que la correcta actuación de la Policía Comunitaria, ha permitido reconstruir la imagen de la Policía Nacional de Colombia, las autoridades gubernamentales tienen la intención de extender dicho esquema a otras ciudades colombianas, para lo cual se sigue capacitando a los restantes 11 mil efectivos de la Policía de Vigilancia de la ciudad, en función de los principios de

³² Serrano Torres, Jorge. Seguridad ciudadana: el modelo colombiano.
Recuperado: <http://www.voltairenet.org/article123513.html>

servicio al ciudadano, sensibilización y acercamiento, aunque la Policía Nacional continúe siendo más reactiva que proactiva y preventiva.

Para complementar el desenvolvimiento de la Policía Comunitaria, la Policía de Vigilancia de Bogotá ha optimizado su atención a la ciudadanía por medio de nuevos establecimientos apropiados para recibir denuncias y atender delitos de violencia intrafamiliar y sexual, con privacidad; es así como se han implementado 21 comisarías de familia y un conjunto de puntos CAI (Centro de Atención Inmediata) ubicados estratégicamente en la ciudad para coordinar la respuesta inmediata ante cualquier emergencia.

En esa línea de impulsar el trabajo en equipo y facilitar el intercambio de información utilizando la tecnología, se han estandarizado los procedimientos policiales; antes, por ejemplo, la Policía de Vigilancia, la judicial (criminal) y la de inteligencia, tenían algunos procedimientos contradictorios y otros iguales - duplicando esfuerzos y desperdiciando recursos- sin que prime un proceder coordinado y conjunto.

Frentes de Seguridad³³

Volviendo a las peculiaridades de la Policía Comunitaria, debemos remarcar que en 1998, se crearon los “Frentes de Seguridad” en Bogotá, como parte de una innovadora estructura cívico-policial que comprometa a los ciudadanos a colaborar con la Policía para robustecer su propia seguridad, junto a la integración de la comunidad en el desarrollo de proyectos cívicos, culturales, deportivos, educativos, ecológicos y de salud; a su vez, surgieron con sobresalientes resultados, las “Escuelas de Seguridad” en los vecindarios, donde la Policía Comunitaria ofrece, durante 12 sábados o domingos, talleres, seminarios y charlas de instrucción, sobre normativa legal, funciones de la Policía y acciones preventivas de seguridad.

El compromiso del alcalde de Bogotá, Jesús Garzón, es promover la expansión de estos ‘Frentes de Seguridad’; sobre el particular, dicha autoridad afirma que

³³ Serrano Torres, Jorge. Seguridad ciudadana: el modelo colombiano.
Recuperado: <http://www.voltairenet.org/article123513.html>

hasta enero del 2004, había en Bogotá, 8.183 Frentes para unos siete millones de habitantes. “El objetivo es llegar a mil más hasta enero del 2005 y crear de 4.000 a 5.000 hasta que finalice nuestro mandato, ya que los Frentes blindan a la ciudadanía ante la delincuencia e incluso ante los grupos subversivos”, enfatiza el burgomaestre.

Un método práctico usado por estos Frentes, que descansa en el concepto del “árbol telefónico” para alertar al vecindario sobre algún hecho sospechoso, acto delictual, una emergencia de salud o inundación; consiste en la instalación de un panel electrónico de alarma en la casa de quien lidera el Frente (encargado de hacer sonar la sirena y llamar a la Policía u otros servicios de emergencia), conectado a la vivienda de los vecinos. Para tal efecto, estos últimos contribuyen con el costo del panel (equivalente a 120 dólares) y cuando alguno no lo puede pagar se busca ayuda de la alcaldía local; la Policía Comunitaria realiza las instalaciones gratis y para minimizar falsas alarmas se fija un sistema disuasivo de multas.

El importante rol municipal³⁴

Al igual que en otras naciones latinoamericanas, en Colombia el mantenimiento y dirección de la Policía Nacional es una responsabilidad del Gobierno Nacional; la diferencia está, en que la Municipalidad de Bogotá complementa la inversión en este rubro de manera significativa, en áreas de mantenimiento, dotación y educación. Así, en términos económicos, de 5 millones de dólares que se ejecutaron entre los años 1992 y 1995, se pasó a 32 millones de dólares entre 1995 y 1997; 52 millones en el período 1998-2000 y luego se han invertido 48 millones de dólares entre el 2001 y el 2003.

Estos montos se dirigieron a medios de transporte policial; equipos de comunicación; dispositivos de inteligencia; construcción de estaciones, centros de atención inmediata y demás infraestructura; en el campo de la educación, sirvió para implementar el plan “Formador de Formadores de Ciudadanos 1995-1997” y el plan “Seguridad y Convivencia Ciudadana 2001-2004”. En

³⁴ Serrano Torres, Jorge. Seguridad ciudadana: el modelo colombiano.
Recuperado: <http://www.voltairenet.org/article123513.html>

conclusión, uno de los pilares para hacer sostenible el sistema de Policía Comunitaria -frente a las carencias de la Policía Nacional-, es la inversión de dinero por parte de la municipalidad capitalina en el programa de vigilancia comunitaria.

Los efectos políticos no se han hecho esperar: un sondeo de la firma Invamer Gallup en el 2004, a propósito del cumplimiento del primer año de gobierno del alcalde de Bogotá, Luis Eduardo Garzón, arroja que el 68% de los bogotanos aprueba su gestión y creen en él. En suma, el alcalde Garzón, del izquierdista Polo Democrático, es el segundo hombre con mayor popularidad en la ciudad, después del presidente Álvaro Uribe, a pesar de sus diferencias ideológicas.

España³⁵

Una de las mayores preocupaciones de los ciudadanos españoles es la seguridad o, por mejor decir, la falta de esta. Así lo demuestra el hecho de que la inseguridad ciudadana aparezca de forma constante en los barómetros del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) como uno de los principales problemas que nos aquejan, tan solo superado en la actualidad por el paro y la situación económica.³⁶

De una primera aproximación al tema sorprende que un fenómeno que despierta tanta inquietud resulte tan difícil de definir y aún más complejo de delimitar de expresiones cuyo significado es análogo, tales como las de seguridad pública, orden público, paz pública, seguridad personal o seguridad de los habitantes.³⁷

Para dar idea de la complejidad de elaborar un concepto de seguridad ciudadana baste pensar que ni siquiera en la ley dirigida a su protección —la

³⁵ Vidales Rodríguez, Cati. Seguridad ciudadana, políticas de seguridad y estrategias policiales. Estudios Penales y Criminológicos, vol. XXXII (2012). Universitat Jaume I. España. Recuperado: file:///C:/Users/pc11/Downloads/903-2509-1-SM.pdf

³⁶ Vidales Rodríguez, Cati. Seguridad ciudadana, políticas de seguridad y estrategias policiales. Estudios Penales y Criminológicos, vol. XXXII (2012). Universitat Jaume I. España. Recuperado: file:///C:/Users/pc11/Downloads/903-2509-1-SM.pdf

³⁷ Vidales Rodríguez, Cati. Seguridad ciudadana, políticas de seguridad y estrategias policiales. Estudios Penales y Criminológicos, vol. XXXII (2012). Universitat Jaume I. España. Recuperado: file:///C:/Users/pc11/Downloads/903-2509-1-SM.pdf

Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana — se encuentra una definición. No es extraño, por tanto, que los autores que se han ocupado del tema se hayan esforzado en precisar el alcance de tales expresiones³⁸.

Y si esta tarea ya es por sí compleja, hay que tener en cuenta, además, que a la equivocidad de estos términos se le une el hecho, advertido por ALONSO PÉREZ, de que en el ordenamiento jurídico español los conceptos de orden público, seguridad ciudadana y seguridad pública se emplean de forma indiferenciada y sin concretar claramente su alcance³⁹. No obstante, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se ha encargado de precisar que la seguridad pública engloba tanto el orden público, entendido como protección del libre ejercicio de los derechos fundamentales, como la seguridad ciudadana que supone la protección de personas y bienes frente a las acciones violentas, agresiones o situaciones de peligro⁴⁰. Es, precisamente, esta segunda acepción, la denominada seguridad en sentido estricto, la que aquí interesa. Y, más concretamente, la delincuencia como principal factor causante de esa inseguridad.⁴¹

³⁸ Al respecto, puede verse, entre otros, AGUIRREAZKUEENAGA ZIGORRAGA, I., “Contexto de la Ley de Seguridad Ciudadana. Análisis jurídico de los controles de identidad: ‘voluntas legis’ e interpretación jurisprudencial del Tribunal Constitucional”, en *La protección de la seguridad ciudadana*. San Sebastián, 1995, p. 21 y ss.; ALONSO PÉREZ, F., *Seguridad ciudadana*.

Madrid, 1994, p. 13 y ss.; BROTAT I JUBERT, R., “Un concepto de seguridad ciudadana”, disponible en https://ov.dip-alicante.es/gestformweb/docs/recursos/87/BROTAT_seguridad_ciudadana.pdf; CARRO FERNÁNDEZ VALMAYOR, J. L., “Sobre los conceptos de orden público, seguridad ciudadana y seguridad pública”, en *Policía y Seguridad*. Madrid, 1989, p. 25 y ss.; IZU BELLOSO, M. J., “Los conceptos de orden público y seguridad ciudadana tras la Constitución de 1978”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 58, 1988, p. 1 y ss.; MUÑAGORRI LAGUÍA, I., “Del Estado protector a la autoprotección del Estado. ¿Hacia una nueva codificación?”, en *La protección de la seguridad ciudadana*. San Sebastián, 1995, p. 300 y ss.; RUIDÍAZ GARCÍA, C., *Justicia y seguridad ciudadana*. Madrid, 1997, p. 65 y ss.; ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, L., *Libertad personal y seguridad ciudadana*. Barcelona, 1993, p. 126 y ss. En: Vidales Rodríguez, Cati. *Seguridad ciudadana, políticas de seguridad y estrategias policiales*. Estudios Penales y Criminológicos, vol. XXXII (2012). Universitat Jaume I. España. Recuperado: file:///C:/Users/pc11/Downloads/903-2509-1-SM.pdf

³⁹ ALONSO PÉREZ, A., *Seguridad Ciudadana*. Ed. Marcial Pons. Madrid, 1994, p. 13. En: Vidales Rodríguez, Cati. *Seguridad ciudadana, políticas de seguridad y estrategias policiales*. Estudios Penales y Criminológicos, vol. XXXII (2012). Universitat Jaume I. España. Recuperado: file:///C:/Users/pc11/Downloads/903-2509-1-SM.pdf

⁴⁰ En este sentido puede verse la sentencia de 8 de julio de 1982 (STC 33/1982) e idéntico criterio han seguido las SSTC 117/1984, de 5 de diciembre, 104/1989, de 8 de junio y 59/90, de 29 de marzo. En: Vidales Rodríguez, Cati. *Seguridad ciudadana, políticas de seguridad y estrategias policiales*. Estudios Penales y Criminológicos, vol. XXXII (2012). Universitat Jaume I. España. Recuperado: file:///C:/Users/pc11/Downloads/903-2509-1-SM.pdf

⁴¹ Vidales Rodríguez, Cati. *Seguridad ciudadana, políticas de seguridad y estrategias policiales*. Estudios Penales y Criminológicos, vol. XXXII (2012). Universitat Jaume I. España. Recuperado: file:///C:/Users/pc11/Downloads/903-2509-1-SM.pdf

Ahora bien, se hace preciso advertir ya en estas consideraciones introductorias que no van a ser tratadas en esta sede todas las cuestiones relacionadas con esta problemática. Y ello no porque no revistan interés sino, antes al contrario, porque el número e importancia de las mismas precisan, sin duda, de un estudio más detenido. El objetivo que se persigue, mucho más modesto, no es otro que el de analizar la labor de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en aras de reducir la inseguridad ciudadana.⁴²

A tenor de lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 104 de la Constitución española, a ellas compete la misión de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y de garantizar la seguridad ciudadana.

Mucho se ha escrito acerca de la actividad que desarrollan a la hora de hacer frente a la criminalidad, constituyendo la prevención y represión de los delitos uno de sus principales cometidos. Parece, por tanto, innecesario insistir en este enfoque.⁴³

Más desatendido ha estado, salvo honrosas excepciones⁴⁴, el nada desdeñable papel que pueden jugar cuando de lo que se trata es de reducir la seguridad subjetiva; esto es, la percepción que tienen los ciudadanos del fenómeno criminal.⁴⁵

Planteado en estos términos, de lo que se trata es de decidir si la Policía, como garante de la seguridad ciudadana por mandato constitucional, cumple su

⁴² Vidales Rodríguez, Cati. Seguridad ciudadana, políticas de seguridad y estrategias policiales. Estudios Penales y Criminológicos, vol. XXXII (2012). Universitat Jaume I. España. Recuperado: file:///C:/Users/pc11/Downloads/903-2509-1-SM.pdf

⁴³ Vidales Rodríguez, Cati. Seguridad ciudadana, políticas de seguridad y estrategias policiales. Estudios Penales y Criminológicos, vol. XXXII (2012). Universitat Jaume I. España. Recuperado: file:///C:/Users/pc11/Downloads/903-2509-1-SM.pdf

⁴⁴ Destaca el documentado trabajo de MEDINA, J., "Inseguridad ciudadana, miedo al delito y policía en España", en Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología. 2003, disponible en <http://criminnet.ugr.es/recpc>. En igual sentido, RECASENS, A., "La seguridad y el modelo policial español", Seguridad y Estado Autónomo. Madrid, 1995, p. 51. En: Vidales Rodríguez, Cati. Seguridad ciudadana, políticas de seguridad y estrategias policiales. Estudios Penales y Criminológicos, vol. XXXII (2012). Universitat Jaume I. España. Recuperado: file:///C:/Users/pc11/Downloads/903-2509-1-SM.pdf

⁴⁵ Vidales Rodríguez, Cati. Seguridad ciudadana, políticas de seguridad y estrategias policiales. Estudios Penales y Criminológicos, vol. XXXII (2012). Universitat Jaume I. España. Recuperado: file:///C:/Users/pc11/Downloads/903-2509-1-SM.pdf

cometido manteniendo bajo control las tasas reales de delincuencia o si, además, le es exigible una mayor contribución en orden a reducir significativamente dicho sentimiento. En caso de que así fuera, procede preguntarse qué acciones policiales pueden resultar más eficaces para la consecución de tal propósito.⁴⁶

La respuesta a la primera de las cuestiones viene condicionada por las conclusiones que pueden extraerse de una aproximación —necesariamente limitada en esta sede— de las principales causas y consecuencias que produce la inseguridad ciudadana y, más concretamente, el miedo al delito; razón por la que a esta problemática se le dedica un epígrafe. Para dar respuesta al segundo de los interrogantes, se parte de que, como ha puesto de manifiesto BROTTAT I JUBERT, no hay una relación directa entre el número de policías y el nivel de seguridad; de ahí que, más que incrementar el número de efectivos, se hace necesario establecer acciones diferentes⁴⁷. Por ello, es oportuno hacer una breve alusión a las estrategias seguidas por la policía norteamericana, dado que atesoran una larga experiencia en hacer frente a esta problemática; de hecho, la reducción de la sensación de inseguridad ha venido considerándose una de las prioridades policiales desde la década de los años 80. Finalmente, una vez se ha procedido a ese análisis, se estará ya en condiciones de evaluar la respuesta policial frente a la permanente reivindicación social de mayor seguridad.⁴⁸

⁴⁶ Vidales Rodríguez, Cati. Seguridad ciudadana, políticas de seguridad y estrategias policiales. Estudios Penales y Criminológicos, vol. XXXII (2012). Universitat Jaume I. España. Recuperado: file:///C:/Users/pc11/Downloads/903-2509-1-SM.pdf

⁴⁷ BAYLEY, D., *Police for the Future*. Oxford University Press, 1994, p. 3; BROTTAT I JUBERT, R., “Un concepto...”, *op. cit.*, p. 9. En: Vidales Rodríguez, Cati. Seguridad ciudadana, políticas de seguridad y estrategias policiales. Estudios Penales y Criminológicos, vol. XXXII (2012). Universitat Jaume I. España. Recuperado: file:///C:/Users/pc11/Downloads/903-2509-1-SM.pdf

⁴⁸ Vidales Rodríguez, Cati. Seguridad ciudadana, políticas de seguridad y estrategias policiales. Estudios Penales y Criminológicos, vol. XXXII (2012). Universitat Jaume I. España. Recuperado: file:///C:/Users/pc11/Downloads/903-2509-1-SM.pdf

Antecedentes históricos de la seguridad ciudadana en el Perú⁴⁹

En la década del 90 y específicamente a partir del año 1991, en el distrito de San Isidro se organizó y puso en funcionamiento el servicio de Serenazgo patrocinado por el Dr. Carlos Neuhaus Rizo Patrón, alcalde del mencionado distrito, con el propósito de combatir la prostitución, el Homosexualismo y la drogadicción, así como apoyar a la Policía Nacional en su función de prevención, orientando su esfuerzo a dar tranquilidad y bienestar al vecino de San Isidro.⁵⁰

Ante tal problemática los legisladores en el año 1993 consideraron de vital importancia consignar en la Carta Magna, dispositivos específicos Sobre la Defensa Nacional, el Orden Interno y la Seguridad Ciudadana.

Política Nacional de Seguridad Ciudadana

Cambios en la década del 80⁵¹:

Repliegue policial de las calles.

Nuevo protagonismo municipal: serenazgo.

Organización campesina para la seguridad: rondas campesinas y comités de autodefensa.

Cambios en la década del 90⁵²:

Terrorismo, narcotráfico y crimen organizado continúan como prioridad.

Cierre de escuelas policiales: de 125 a 90 mil policías.

Se perpetúa descuido de la seguridad ciudadana.

⁴⁹ Tirado Regalado, Freddy y otros. La Policía Nacional del Perú y la Seguridad Ciudadana. Policía Nacional del Perú. Dirección de Educación y Doctrina. Perú. 2009.

Recuperado: <http://www.slideshare.net/alex1506/ejemplo-o2>

⁵⁰ Tirado Regalado, Freddy y otros. La Policía Nacional del Perú y la Seguridad Ciudadana. Policía Nacional del Perú. Dirección de Educación y Doctrina. Perú. 2009.

Recuperado: <http://www.slideshare.net/alex1506/ejemplo-o2>

⁵¹ Costa, Gino. Política Nacional de Seguridad Ciudadana: El Caso Peruano. Segundo Seminario Internacional de Capacitación en Prevención Comunitaria del Delito para Profesionales Jóvenes de América Latina. Santiago de Chile, 5 de junio de 2006.

⁵² Costa, Gino. Política Nacional de Seguridad Ciudadana: El Caso Peruano. Segundo Seminario Internacional de Capacitación en Prevención Comunitaria del Delito para Profesionales Jóvenes de América Latina. Santiago de Chile, 5 de junio de 2006.

Conflicto entre policía y serenazgo.

Intento por recuperar las calles: policía crea Dirección de Participación Ciudadana.

Cambios en la década del 2000⁵³:

Con la democracia, la seguridad ciudadana es prioridad

Ejes de trabajo:

Complementar esfuerzos de serenazgo y policía.

Impulsar organización vecinal.

Trinomio: policía, municipio y vecinos.

Reforma policial: crear instancias municipales de coordinación, cuyo eje es el trinomio, pero ampliadas a otros actores.

Bases para la reforma policial (julio, 2001) e informe de la Comisión de Reestructuración PNP (febrero, 2002) recomiendan creación del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

El Sistema Nacional⁵⁴

Principios:

Respuesta a la inseguridad no puede ser exclusivamente policial, ni exclusivamente municipal.

Requiere coordinación entre componentes del sistema penal.

Requiere coordinación entre componentes del sistema social.

Esfuerzos deben ser conducidos por autoridad municipal:

Constitución de 1993 le encarga seguridad ciudadana.

⁵³ Costa, Gino. Política Nacional de Seguridad Ciudadana: El Caso Peruano. Segundo Seminario Internacional de Capacitación en Prevención Comunitaria del Delito para Profesionales Jóvenes de América Latina. Santiago de Chile, 5 de junio de 2006.

⁵⁴ Costa, Gino. Política Nacional de Seguridad Ciudadana: El Caso Peruano. Segundo Seminario Internacional de Capacitación en Prevención Comunitaria del Delito para Profesionales Jóvenes de América Latina. Santiago de Chile, 5 de junio de 2006.

Única autoridad local electa.

Responsabilidades municipales:

Tráfico, comercio ambulatorio, locales públicos, bebidas alcohólicas.

Servicios comunitarios.

Deporte, recreación y cultura.

Comités locales son base del sistema, pero éste requiere adecuada coordinación entre lo local, lo regional y nacional.

Organización 1: Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana.⁵⁵

Presidido por el Ministro del Interior.

Gran coordinador nacional que se reúne una vez al mes.

Integrado:

Ministros del Interior, Economía, Educación, Salud y Justicia. Deberían estar Mujer y Trabajo.

Presidente de la Corte Suprema, Fiscal de la Nación y Defensora del Pueblo.

Dos Presidentes Regionales.

Tres Alcaldes Provinciales.

Funciones:

Supervisión de programas, proyectos y planes.

Registro centralizado de información.

Propuestas legislativas.

Coordinación entre entes públicos y privados.

⁵⁵ Costa, Gino. Política Nacional de Seguridad Ciudadana: El Caso Peruano. Segundo Seminario Internacional de Capacitación en Prevención Comunitaria del Delito para Profesionales Jóvenes de América Latina. Santiago de Chile, 5 de junio de 2006.

Dirigir Secretaría Técnica y supervisar organismos del Sistema.

Secretaría Técnica estudia y analiza problemática, y propone soluciones. Depende del Ministro del Interior.

Cada Comité Regional, Provincial y Distrital tendrá un Secretario Técnico

Organización 2: Comités Regionales de Seguridad Ciudadana.⁵⁶

Órganos técnicos normativos presididos por Presidente Regional

Integrados por:

Autoridad política, policial y educativa del más alto nivel.

Representantes de la Autoridad de Salud, Presidente de Corte Superior y Fiscal Superior Decano.

Defensor del Pueblo.

Tres Alcaldes Provinciales.

Funciones:

Formular política regional, luego de estudiar y analizar problemática, en coordinación con comités provinciales y distritales.

Apoyar a los comités provinciales y distritales.

Evaluar políticas públicas de comités provinciales e informar al CONASEC.

Capacitar a la comunidad.

Reunirse dos veces al año con los presidentes de los comités provinciales.

⁵⁶ Costa, Gino. Política Nacional de Seguridad Ciudadana: El Caso Peruano. Segundo Seminario Internacional de Capacitación en Prevención Comunitaria del Delito para Profesionales Jóvenes de América Latina. Santiago de Chile, 5 de junio de 2006.

Organización 3: Comités Provinciales de Seguridad Ciudadana⁵⁷

Órganos ejecutivos presididos por Alcalde Provincial.

Integrados por:

Autoridad política, policial, educativa y de salud del más alto nivel.

Representantes de la Corte Superior y del Fiscal Superior Decano.

Defensor del Pueblo.

Tres Alcaldes Distritales.

Representantes de juntas vecinales.

Representaciones de rondas campesinas.

Funciones:

Formular política provincial, en base a diagnóstico y mapa delictivo.

Promover y capacitar juntas vecinales.

Evaluar políticas públicas de comités distritales e informar al CONASEC.

Reunirse tres veces al año con los comités distritales.

Consultas ciudadanas tres veces al año.

Organización 4: Comités Distritales de Seguridad Ciudadana⁵⁸

Órganos ejecutivos y célula básica del Sistema, presididos por Alcalde Distrital

Integrados por:

Autoridad política y policial del más alto nivel

Representantes del Poder Judicial

⁵⁷ Costa, Gino. Política Nacional de Seguridad Ciudadana: El Caso Peruano. Segundo Seminario Internacional de Capacitación en Prevención Comunitaria del Delito para Profesionales Jóvenes de América Latina. Santiago de Chile, 5 de junio de 2006.

⁵⁸ Costa, Gino. Política Nacional de Seguridad Ciudadana: El Caso Peruano. Segundo Seminario Internacional de Capacitación en Prevención Comunitaria del Delito para Profesionales Jóvenes de América Latina. Santiago de Chile, 5 de junio de 2006.

Dos Alcaldes de centros poblados menores

Representantes de juntas vecinales

Representaciones de rondas campesinas

Deberán integrarse otros representantes de instituciones civiles

Funciones:

Establecer política distrital, en base a diagnóstico y mapa delictivo

Formular, ejecutar y evaluar planes

Organizar y capacitar juntas vecinales

Coordinar con otros órganos del Sistema

Consultas ciudadanas por lo menos cuatro veces al año

3.2 Marco referencial

En nuestro país, según la Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, Art. 2º, se define la seguridad ciudadana como:

“La acción integrada que desarrolla el Estado, con la colaboración de la ciudadanía, destinada a asegurar su convivencia pacífica, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos. Del mismo modo, contribuir a la prevención de la comisión de delitos y faltas”.⁵⁹

En esta conceptualización el Estado Peruano da relevancia a la acción integrada en la erradicación de la delincuencia en un marco de institucionalidad democrática, superando criterios de abordamiento circunstancial y coyuntural. El Estado le da sentido a esta ley, analiza las dificultades y obstáculos hasta donde tiene cobertura y operatividad la estructura legal en el problema de la delincuencia salvaguardando los valores jurídicos supremos.

Un aspecto importante es la valoración de vivir en comunidad “En esa misma línea, y en un sentido amplio, se puede conceptualizar la seguridad ciudadana como aquella situación de vivir en comunidad, libres de riesgo y amenazas,

⁵⁹ Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana. PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA Y CONVIVENCIA SOCIAL. Secretaría Técnica del CONASEC. 2011.
En línea: http://www.ogdn.minsa.gob.pe/jplanes/PNSC_2012.pdf

respetando los deberes y derechos de todos los ciudadanos. La seguridad ciudadana es entonces un signo y una condición de inclusión social.”⁶⁰

El vivir en comunidad libres de riesgo y amenazas es el deseo de todos los ciudadanos, una administración eficaz de justicia adquiere significado cuando opera en este sentido.

La convivencia tiene razón de ser cuando dinamiza la ciudad y en esa dinamización el Estado cumple una función importante como guía de principios racionales rectores de la armonía ciudadana, la ley tiene que orientarse a la defensa espiritual de la vida comunitaria y ser el soporte invisible que sustenta la interacción de los hombres.

Por ello es muy importante el marco de la ley en el fundamento de la comunidad organizada “Este término también incorpora al conjunto de medidas y previsiones que adopta el Estado, a través de sus instituciones, y la comunidad organizada, dentro del marco de la ley y los Derechos Humanos, con la finalidad que las personas puedan desarrollar sus actividades libres de todo tipo de riesgos”.⁶¹

La ley tiene que acercarse objetivamente a la realidad de la conducta humana, aún cuando no llegue a la justicia perfecta, para ello tiene que haber un interés legislativo de formular hipótesis constatables sobre el problema de la delincuencia en base a diálogo y comunicación con la comunidad organizada. Este nivel de organización dan vigor a la ley y por ende cimiento y estabilidad comunitaria.

La descentralización se torna relevante en ámbito de la comunidad organizada “Se puede señalar que la seguridad ciudadana está relacionada a la prevención de delitos y faltas en el marco de una delincuencia individual y colectiva. Es decir, las conductas antijurídicas que están delimitados en este término

⁶⁰ Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana. PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA Y CONVIVENCIA SOCIAL. Secretaría Técnica del CONASEC. 2011.

En línea: http://www.ogdn.minsa.gob.pe/jplanes/PNSC_2012.pdf

⁶¹ Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana. PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA Y CONVIVENCIA SOCIAL. Secretaría Técnica del CONASEC. 2011.

En línea: http://www.ogdn.minsa.gob.pe/jplanes/PNSC_2012.pdf

corresponden a una problemática atendida por las instancias descentralizadas de las instituciones estatales, por lo que su ámbito es local, en contraposición a las nociones de orden interno y orden público”.⁶²

La gestión de la ley depende del perfil de los legisladores y de los que dirigen los asuntos públicos en el régimen de justicia (decisiones, normatividad y principios jurídicos) a lo largo de todas las jurisdicciones a nivel nacional en casos concretos bajo el referente de los derechos fundamentales y Derechos Humanos.

La descentralización es fundamental para redistribuir el poder de criminalización “Un primer aspecto a considerar es la necesidad de redistribuir el poder de criminalización, de modo entonces de ir descendiendo las cuotas de discriminación. A su vez ello significa que tal redistribución ha de abarcar todo el sistema criminal, las leyes, la Policía, el proceso, etc. (...) no puede sorprender que a los jóvenes se les excluya del sistema penal de los mayores, pero al mismo tiempo se configure un derecho penal juvenil.

Ahora bien, precisamente esta desigual distribución de la criminalización, obliga a considerar al propio sistema de control penal como criminalizador, esto es, con un abuso o exceso de violencia, y, por tanto, ello requiere llevar a cabo su constante revisión”.⁶³

La ley, el policía y el proceso tienen relación directa con la inseguridad subjetiva que experimentan las personas y el imaginario social sobre criminalización. Sin embargo, la criminalidad es multidimensional y global, ello implica controlarlo y reducirlo, pero no solo es trabajo del Estado sino también de la ciudadanía, ya que la criminalidad aprovecha el distanciamiento del Estado y la sociedad, en unidad es más efectivo afrontar el crimen.

⁶² Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana. PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA Y CONVIVENCIA SOCIAL. Secretaría Técnica del CONASEC. 2011.

En línea: http://www.ogdn.minsa.gob.pe/jplanes/PNSC_2012.pdf

⁶³ BUSTOS RAMIREZ, JUAN. POLÍTICA CRIMINAL Y ESTADO.

En línea: <http://www.cienciaspenales.org/REVISTA%2012/bustos12.htm>

La delincuencia común y el crimen organizado tienen que ser entendida desde los procesos criminales desde la dinámica de la sociedad fundándose en los conocimientos de la criminología y examen sociológico del crimen.

El combate a la criminalidad no tiene razón de ser si se transgrede la libertad, la tarea legislativa, lo policial y procesal anticriminal no puede soslayar la valoración de la libertad, ya que este tiene consecuencias legales y jurídicas en la determinación de la conducta delictiva, de lo contrario lo injusto y lo justo tendrían igual nivel de valoración. “Una política criminal que tiene como fundamento la libertad, no puede partir desconociéndola y convirtiendo a las personas en meros instrumentos o sujetos a tutela (...) lo fundamental es la relación entre la persona y el Estado, en el sentido que el Estado está al servicio de la persona (...), es el reconocimiento de la persona como ente autónomo y por eso mismo de sus derechos y garantías. La historia de esta relación la podemos dividir en tres momentos: el de la Carta Magna, en el cual solo hay el reconocimiento de los pares, el de la Revolución Francesa en que se amplía a los ciudadanos y el posterior a la Segunda Guerra Mundial en que se extiende a todas las personas (también los niños, los jóvenes, los que no son ciudadanos)”.⁶⁴

Estimando la libertad como soporte de la acción humana, podemos realizar una actividad policial, legal y procesal calificando de manera fundada e inequívoca lo delictuoso y de manera sistematizada.

La sistematización conlleva a acciones concretas en el control penal en varios ámbitos, a nivel penal, procesal penal, penitenciario, etc. “Es decir, el programa político criminal ha de estar dirigido a establecer el máximo de espacios de libertad de las personas con el sistema. Por eso no se puede partir de la premisa que las normas son imperativos ni que motivan a las personas, ello contradice el principio de libertad, simplemente instruyen o informan sobre determinados modelos de comportamiento. Luego, no solo la fuerza, la tortura, contradicen la libertad, sino también la manera como se concibe la relación

⁶⁴ BUSTOS RAMIREZ, JUAN. POLÍTICA CRIMINAL Y ESTADO.

En línea: <http://www.cienciaspenales.org/REVISTA%2012/bustos12.htm>

entre el sistema y las personas. Esto es, el poder penal no puede ser configurado de tal manera que excluya el ejercicio de los derechos de una persona o lo elimine en cuanto tal”.⁶⁵

La política criminal tiene como norte la resocialización y disuasión, cualquier otro fundamento responde a otros fines, siniestrar la libertad es afectar la valoración de los intereses sociales en la prevención de la delincuencia y debilita y tergiversa la significación de castigo con resultados nefastos para la convivencia social.

La ciudadanía no confía en la administración que lucha contra la criminalidad cuando los valores como la libertad y la vida se tornan contingentes y pretextos de fines de tendencias opuestas al enfoque del respeto a la libertad, ya que este enfoque respondería a la característica de la visión de esa administración que vulnera este valor fundamental so pretexto de otros fundamentos “Es por eso que una política criminal en relación a la seguridad ciudadana, en cuanto la seguridad no es sino la condición básica de la libertad, no puede servir justamente para afectar la libertad. La seguridad ciudadana no se puede convertir a pretexto de situaciones de emergencia en una violación constante de los derechos fundamentales o en una informadora de una política criminal destinada a su afección. No hay pues una equivalencia entre seguridad (u orden) y libertad; la seguridad (o el orden) son solo presupuestos para una mayor amplitud de la libertad y, por tanto, en caso alguno pueden ser configuradas de modo que la restrinjan”.⁶⁶

Los derechos fundamentales son el soporte jurídico de los individuos en su interacción social, su transgresión pone en incertidumbre toda la dinámica individual y colectiva (convivencia cotidiana, contractualidad, goce de la propiedad, etc.)

⁶⁵ BUSTOS RAMIREZ, JUAN. POLÍTICA CRIMINAL Y ESTADO.

En línea: <http://www.cienciaspenales.org/REVISTA%2012/bustos12.htm>

⁶⁶ BUSTOS RAMIREZ, JUAN. POLÍTICA CRIMINAL Y ESTADO.

En línea: <http://www.cienciaspenales.org/REVISTA%2012/bustos12.htm>

La valoración de la libertad en el control político fija el éxito de la política criminal, ya que no solo consistiría en la elaboración de un diseño conceptual sino también consistiría en fundamentos de aplicación al problema de la conducta delictiva desde el actuar concreto de quién ha desviado su actuar “De ahí que hoy, dado que las formas de control están repartidas, que cada vez hay más organismos de seguridad de todo tipo más allá de los aparatos públicos, las garantías a la libertad han de ser más profundas e intensas. La relación persona Estado, no es solo con la sociedad política, sino también con la civil. El poder de control cruza a ambas y no solo en un control blando, a través de los controles informales, sino a través de controles duros o fuertes”.⁶⁷

Las herramientas del control requieren de la estimación de la libertad para atribuir de manera objetiva y adecuada lo delictivo, sin la axiología jurídica no podemos diferenciar el modo normal de convivir con la convivencia afectada por los actos delictivos impunes o declarados.

“Pero también se trata de una política criminal de un Estado social, luego ello exige que haya una socialización del poder de definición. Esto es, una efectiva participación de todos, no solo en el sentido representativo (esto es, a través de la elección de representantes) sino también mediante la descentralización real; lo cual, por una parte puede implicar formas plebiscitarias, pero también un aumento de la desproblematización de la cuestión criminal, en el sentido de devolver a las partes la resolución de los conflictos sociales. Si la cuestión criminal no es más que un conflicto social muy intenso que se ha problematizado y definido desde el poder que lo asume y controla, se trata entonces de devolver a las personas lo que les es propio y que ellas mismas lo superen, de ahí la necesidad de intensificar las formas de mediación o reparación”.⁶⁸

El Estado de Derecho social y democrático tiene valores, tales como, la censura, audiencia y participación que evita los tratos indebidos, crueldad,

⁶⁷ BUSTOS RAMIREZ, JUAN. POLÍTICA CRIMINAL Y ESTADO.

En línea: <http://www.cienciaspenales.org/REVISTA%2012/bustos12.htm>

⁶⁸ BUSTOS RAMIREZ, JUAN. POLÍTICA CRIMINAL Y ESTADO.

En línea: <http://www.cienciaspenales.org/REVISTA%2012/bustos12.htm>

arbitrariedad y autoritarismo, en pro de conciliaciones, reconciliaciones y capacidad de acción en la problemática social. Así, “Una socialización del poder de definir implica a su vez un control del control, esto es, propiciar instancias comunitarias participativas que ejerzan un control de los poderes de definición, tanto públicos como privados. De ahí que no solo han de darse agrupaciones de consumidores, ecologistas y otras, sino sobre todo de defensa de los derechos fundamentales o humanos.

Una socialización del control significa partir reconociendo que dentro del sistema predominal existen de todos modos tendencias autoritarias, centralistas y mesiánicas”.⁶⁹

El control del control examina críticamente lo válido, lo equivoco, la tendencia, contradicciones, deformaciones que influyen en los resultados, es decir enriquece la impronta de ideas y la crítica, y evita las interpretaciones y pretensiones particulares o de grupo que no advierten lo deformado.

“Por último se trata de una política criminal de un Estado de Derecho; simplemente se trata de la organización jurídico social del sistema, no hay pues una fundamentación absoluta o categorial, no se trata de una cuestión de fe ni de carácter científico puro, sino de algo relativo en cuanto está destinado solo a una mejor organización del sistema para la felicidad de las personas. De ahí que el sistema de control penal solo es una cuestión de extrema y estricta necesidad, pero sin que ello tenga capacidad para legitimarlo, sino simplemente para hacerlo explicable desde una política criminal cuyo sentido tiene que ser el que los conflictos sociales se resuelvan por vías no violentas. De ahí que en la base misma del sistema reside su propia deslegitimación, en la medida que siempre implica una determinada violencia sobre las personas y, por tanto, una contradicción con la finalidad perseguida, que es la no violencia. Es por eso que la violencia ejercida ha de ser la mínima necesaria en sí misma, no en relación a otra, no reactiva. Luego, ello excluye violencias duras, como la pena de muerte, el presidio perpetuo, las penas largas privativas de libertad,

⁶⁹ BUSTOS RAMIREZ, JUAN. POLÍTICA CRIMINAL Y ESTADO.
En línea: <http://www.cienciaspenales.org/REVISTA%2012/bustos12.htm>

pues así se contradice en forma sustancial la finalidad perseguida. Por el contrario, hay que privilegiar formas alternativas al control penal”.⁷⁰

En lo absoluto la política criminal tiene que valorar la vida y la libertad, como valores en la lucha a la criminalidad en la singularidad, regulación, reproducción, transformación, interrelación, historia de la delincuencia en el Perú.

La seguridad como requisito y situación necesaria para el crecimiento y existencia de la sociedad.

Según Calvo Gonzales es menester determinar qué mecanismos van a ser los encargados de generar esa seguridad.

“Es evidente que la primera generadora de seguridad es la ley, ya que dependiendo del tratamiento que la misma dé a las distintas situaciones de ruptura de la pacífica convivencia entre los ciudadanos, y las consecuencias jurídicas que prevea para los distintos supuestos de hecho que consistan en dañar, perjudicar o crear peligro, así será su efecto más o menos disuasorio, mediante su función, denominada en el mundo jurídico, de prevención general, lo que implicará que la mayoría de los ciudadanos desestimarán incurrir en conductas sancionables por temor al castigo que las mismas tienen previsto en el ordenamiento jurídico”.⁷¹

No hay ley que no tenga dificultad para regular, pero esta fórmula legal es la que nos permite desafiar el problema delincencial, empíricamente y en relación a cómo se manifiesta la criminalidad en nuestro contexto.

La criminalidad se manifiesta en una diversidad de condiciones, lo cual exige que la ley tenga que conectarse sistemáticamente enlazando los hechos, las normas y los valores jurídicos para incrustarse al contenido empírico de la delincuencia.

⁷⁰ BUSTOS RAMIREZ, JUAN. POLÍTICA CRIMINAL Y ESTADO.

En línea: <http://www.cienciaspenales.org/REVISTA%2012/bustos12.htm>

⁷¹ CALVO GONZÁLEZ, José Luis. “Fundamentos de investigación criminal”. Instituto Universitario “General Gutiérrez Mellado” de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa. UNED. 2008.

En línea: http://iugm.es/uploads/tx_iugm/FUNDAMENTOS__INV__CRIM_01.pdf

El sentido de la Ley está conectado a la naturaleza de la criminalidad, en ello es fundamental un sistema de supuestos hipotéticos que describan y constaten el hecho criminal. El contenido de la Ley tiene que ser exhaustiva en la descripción de los aspectos constitutivos de la criminalidad, para garantizar una regulación efectiva.

“El segundo elemento necesario para que se consiga una situación de seguridad, es la Justicia, entendiendo como tal la organización y funcionamiento de los órganos judiciales, y de cuantos elementos intervienen en los procedimientos, ya que la ley más dura no conseguirá su efecto disuasor si la ciudadanía percibe que su vulneración no conlleva afrontar el castigo previsto en la misma porque el aparato judicial encargado de aplicarlo es inoperante, así pues una Justicia ágil y rápida es la mejor garantía de que los individuos que producen situaciones que generan inseguridad, van a ser sancionados y reprimidas sus conductas, y de tratarse de supuestos de criminalidad, apartados de la sociedad, y si es posible conseguir su reeducación y reinserción social, al tiempo que la constatación de que el reproche legal se materializa, el conjunto de la sociedad percibirá la necesidad de mantenerse dentro de la Ley”.⁷²

El concepto de justicia depende del fundamento de cómo lo representa la administración de justicia, al sentido que le da procedimentalmente y al carácter de su aplicación en nuestro contexto. El carácter de su aplicabilidad expresa la manera cómo ha sido entendido espacio temporalmente en el Perú.

Los legisladores, magistrados y hombres en asuntos públicos le han dado sentido operacional, la ciudadanía la significa con el condicionamiento de ese uso, y lo hace convención operacional y eje de sentido en los propósitos de las personas. El sentido de justicia adquiere significación en esta convención.

“El tercer elemento lo constituyen los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, los cuales son los encargados de materializar, de forma inmediata, la situación de

⁷² CALVO GONZÁLEZ, José Luis. “Fundamentos de investigación criminal”. Instituto Universitario “General Gutiérrez Mellado” de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa. UNED. 2008.
En línea: http://iugm.es/uploads/tx_iugm/FUNDAMENTOS__INV__CRIM_01.pdf

tranquilidad y convivencia pacífica, mediante la intervención en todas aquellas situaciones que requieran una actuación que evite o interrumpa las conductas que perturben la paz ciudadana o que sean fuente de inseguridad”.⁷³

Es fundamental el sentido de tranquilidad y convivencia pacífica que presupone y establece las fuerzas de seguridad en sus proposiciones y juicios enunciativos, ya que con estos sentidos proposicionales actúa en la lucha contra la delincuencia. Estos sentidos están supeditados a voluntades, circunstancias y contextos.

El valor veritativo de la tranquilidad y convivencia pacífica la definen estos elementos y luego se torna imperativo. Un serio inconveniente puede ser que estas proposiciones sean perspectivas, propuestas o mandatos y no enunciados que describan los aspectos reales del hecho delictivo. Y en ese sentido dar vida a una representación de paz ciudadana, consecuentemente no nos aproximaríamos a la situación objetiva del problema delincuencial. Entonces la eficacia de las fuerzas de seguridad dependerá del aserto de sus proposiciones y la descripción objetiva de la criminalidad, es decir, que sus aserciones sean constatadas o desmentidos empíricamente, entonces la lucha contra la criminalidad asumiría significación efectiva.

“Estos tres estamentos, Ley, Justicia y Policía, son los encargados de generar y preservar la seguridad de todo el cuerpo social, a fin de que el ciudadano se sienta protegido frente a las distintas situaciones de peligro o de agresión que pueda sufrir en su persona o bienes.

Ahora bien, el orden en el que han sido puestos estos elementos, Ley - Justicia – Policía, obedece a su ordenación en relación a su aparición temporal, es necesario que primero exista una ley que determine lo que es admitido y prohibido, después una autoridad judicial que resuelva las controversias que la

⁷³ CALVO GONZÁLEZ, José Luis. “Fundamentos de investigación criminal”. Instituto Universitario “General Gutiérrez Mellado” de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa. UNED. 2008.
En línea: http://iugm.es/uploads/tx_iugm/FUNDAMENTOS__INV__CRIM_01.pdf

ley prevé, y por último un aparato que ponga a los responsables ante la Justicia”.⁷⁴

La Ley, Justicia y Policía cumplen un papel relevante en la metodología de la seguridad ciudadana y están conectados intrínsecamente en la lucha contra la delincuencia en el objetivo de predecir la causalidad de la delincuencia y cuya correlación ha logrado un nivel de progreso “Sin embargo si se atiende al orden de actuación en el tiempo, la Policía es el primer eslabón de la cadena y el encargado de iniciar con su intervención, en la mayoría de los casos, las actuaciones judiciales y legales que posteriormente se deriven de la conducta que ha motivado su actuación. Por tanto la seguridad comienza con la labor policial, o lo que es lo mismo, la Policía como institución es el elemento primario para el mantenimiento y restablecimiento de la seguridad, lo cual es predicable especialmente de los cuerpos policiales de las democracias occidentales avanzadas, y en particular de los de la Unión Europea, Canadá, Japón, y con matices los de Estados Unidos”.⁷⁵

Caracterización de la delincuencia⁷⁶

Mientras que en el caso de las estadísticas según la CONASEC, en su Plan Nacional del Sistema de Seguridad Ciudadana, éstas no reflejarían en toda su dimensión la gravedad del problema, porque la mayor parte de los agraviados no denuncian los delitos, y esto se debe en muchos casos a la falta de confianza en la Policía y en el sistema de justicia.⁷⁷

⁷⁴ CALVO GONZÁLEZ, José Luis. “Fundamentos de investigación criminal”. Instituto Universitario “General Gutiérrez Mellado” de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa. UNED. 2008.

En línea: http://iugm.es/uploads/tx_iugm/FUNDAMENTOS__INV__CRIM_01.pdf

⁷⁵ CALVO GONZÁLEZ, José Luis. “Fundamentos de investigación criminal”. Instituto Universitario “General Gutiérrez Mellado” de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa. UNED. 2008.

En línea: http://iugm.es/uploads/tx_iugm/FUNDAMENTOS__INV__CRIM_01.pdf

⁷⁶ Centro de Investigación Parlamentaria. Seguridad ciudadana. 2005. En línea: http://www.observatoriourbano.org.pe/modulo_vigilancia_ciudadana/01INFORMACION/01TERMINOLOGIA/seguridad_ciudadana_terminologia01.pdf

⁷⁷ Centro de Investigación Parlamentaria. Seguridad ciudadana. 2005. En línea: http://www.observatoriourbano.org.pe/modulo_vigilancia_ciudadana/01INFORMACION/01TERMINOLOGIA/seguridad_ciudadana_terminologia01.pdf

Este organismo dice que a la fecha se han realizado tres encuestas de victimización, las últimas han sido en 1998 -Instituto Apoyo- y en 1997 -Instituto Nacional de Estadística-. Dichas encuestas permiten establecer una caracterización de la delincuencia, que nos permite un diagnóstico⁷⁸:

1. La delincuencia afecta a todos los niveles socioeconómicos, pero la incidencia de cierto tipo de delitos, como los robos a viviendas, por ejemplo, es mayor en los sectores medios o bajos.
2. Los robos y asaltos tienen como principal objetivo la apropiación de los bienes de las víctimas más que dañar su integridad física (poco uso de armas y bajo registro de agresiones graves).
3. En la mayor parte de casos, los atacantes son varones jóvenes.
4. Los integrantes de pandillas derivan en actos antisociales que según estudios parecen obedecer a falta de alternativas recreativas y laborales”.⁷⁹

Además de los problemas de seguridad ciudadana contemplados, creemos importante tomar en cuenta la percepción ciudadana sobre qué es lo que explica la violencia y la inseguridad. Un 77% la atribuye a la pobreza y la falta de empleo, un 34% a la situación de las familias, 33% a la falta de oportunidades de los jóvenes, 28% al fácil acceso a las drogas y al alcohol, 22.2% a problemas de la Policía⁸⁰ (ineficiencia y falta de recursos), un 21.8%

⁷⁸ Según Gino Costa y Carlos Basombrío, otras maneras de diagnosticar serían la georreferencia técnica así como canales rápidos de colaboración entre la ciudadanía y la policía. En: Centro de Investigación Parlamentaria. Seguridad ciudadana. 2005. En línea:
http://www.observatoriourbano.org.pe/modulo_vigilancia_ciudadana/01INFORMACION/01TERMINOLOGIA/seguridad_ciudadana_terminologia01.pdf

⁷⁹ CONASEC. PLAN NACIONAL DEL SISTEMA DE SEGURIDAD CIUDADANA – 2003. Lima: MININTER, 2003. p. 26. En: Centro de Investigación Parlamentaria. Seguridad ciudadana. 2005. En línea:
http://www.observatoriourbano.org.pe/modulo_vigilancia_ciudadana/01INFORMACION/01TERMINOLOGIA/seguridad_ciudadana_terminologia01.pdf

⁸⁰ Según Costa y Basombrío, el debilitamiento de la policía podría deberse a la importancia dada a la lucha antisubversiva en desmedro de la lucha contra otro tipo de criminalidad, a que su número se redujo en un 28% en 12 años, a un proceso inadecuado de unificación de las fuerzas policiales y al deterioro de las condiciones de bienestar del personal. . En: Centro de Investigación Parlamentaria. Seguridad ciudadana. 2005. En línea:
http://www.observatoriourbano.org.pe/modulo_vigilancia_ciudadana/01INFORMACION/01TERMINOLOGIA/seguridad_ciudadana_terminologia01.pdf

(que varía de acuerdo al estrato socioeconómico) a las leyes blandas y un 17% a la problemática de la justicia.⁸¹

La labor policial es fundamental en el abordamiento a los acontecimientos delictivos para predecir su ocurrencia y conocer información por qué se da la delincuencia en tales condiciones en nuestro contexto y encontrar patrones de ocurrencia en sus antecedentes y continuidad.

Enfoques de los programas para combatir la delincuencia y la violencia en América Latina.

No basta la Ley, Justicia y Policía en la lucha contra la delincuencia es necesario programas sociales para tener efectividad en el enfrentamiento.

“Los programas para combatir la delincuencia y la violencia en América Latina manifiestan la tensión entre dos enfoques: uno basado en la prevención y el otro que enfatiza lo punitivo, el control y el castigo. La mayoría de los gobiernos de la región han privilegiado un enfoque punitivo y represivo para resolver este tipo de problemas, tanto en los jóvenes como en la sociedad en general. Las estrategias basadas en la represión se han identificado en el lenguaje común como “mano dura”, en las cuales la Policía y el Poder Judicial juegan un rol central (Abad & Gómez, 2008; Dammert & Salazar, 2009). Las estrategias represivas han mostrado limitados resultados, no solo en la región sino que en la mayoría de los países del mundo, debido a que no logran disminuir los indicadores de violencia y delincuencia de manera sostenida (Howell, 2009; Shaw, 2007; Spergel, 2007; Wolf, 2008)”.⁸²

La delincuencia y la violencia no solo necesitan enfoque legal es menester relacionarla con el bienestar de la ciudadanía y desarrollo social, en ese sentido el concepto de comunidad es muy relevante.

⁸¹ Centro de Investigación Parlamentaria. Seguridad ciudadana. 2005. En línea: http://www.observatoriourbano.org.pe/modulo_vigilancia_ciudadana/01INFORMACION/01TERMINOLOGIA/seguridad_ciudadana_terminologia01.pdf

⁸² Olate, René y Salas-Wright, Christopher. Cómo intervenir en los problemas de violencia y delincuencia juvenil?. El fracaso de los enfoques punitivos y las posibilidades del enfoque de la salud pública. Revista trabajo social. Pontificia Universidad Católica de Chile. En línea: http://www6.uc.cl/trabajosocial/site/artic/20120524/asocfile/20120524101206/rev_trabajo_social_79.pdf

“Existe un consenso generalizado basado en evidencia entre académicos y profesionales de la intervención social que las estrategias basadas en la prevención y que utilizan un enfoque comunitario y de participación ciudadana ofrecen mayores posibilidades de impactos en el largo plazo (Klein & Maxson, 2006; Tita & Papachristos, 2010). Esto no significa que algunas estrategias basadas en el enfoque punitivo no sean necesarias en situaciones específicas. Se plantea que las estrategias que logran integrar efectivamente ambos enfoques en el nivel local pueden lograr impactos en el largo plazo, especialmente aquellas que logran un trabajo de redes con organizaciones comunitarias, escuelas, centros de salud y otros servicios.”⁸³

Una sociedad vulnerada por la delincuencia tiene limitaciones para lograr desarrollo y progreso social y ello repercute en la salud de la sociedad, en ese sentido la estrategia de mano dura no tiene resultados muy óptimos en términos cualitativos. Al respecto René Olate y Christopher Salas-Wright hace una exposición detallada de la restricción de la mano dura.

¿Por qué las estrategias punitivas o de mano dura basadas en la represión fracasan?⁸⁴

“1. Son imprecisas, generan múltiples consecuencias no deseadas y son ineficientes. Probablemente, la mayor crítica a las políticas punitivas basadas principalmente en la represión es que sobre simplifican la realidad y las causas sobre las cuales pretenden operar y a menudo están basadas en diagnósticos imprecisos de los problemas de violencia y delincuencia juvenil en las comunidades (Decker, 2003). La sobresimplificación se manifiesta en la incapacidad que demuestran los operadores de estas políticas de distinguir entre crimen organizado (cárteles de drogas, grupos de secuestros, organizaciones de tráfico de personas, de robo de automóviles y de lavado de

⁸³ Olate, René y Salas-Wright, Christopher. Cómo intervenir en los problemas de violencia y delincuencia juvenil?. El fracaso de los enfoques punitivos y las posibilidades del enfoque de la salud pública. Revista trabajo social. Pontificia Universidad Católica de Chile. En línea:

http://www6.uc.cl/trabajosocial/site/artic/20120524/asocfile/20120524101206/rev_trabajo_social_79.pdf

⁸⁴ Olate, René y Salas-Wright, Christopher. Cómo intervenir en los problemas de violencia y delincuencia juvenil?. El fracaso de los enfoques punitivos y las posibilidades del enfoque de la salud pública. Revista trabajo social. Pontificia Universidad Católica de Chile. En línea:

http://www6.uc.cl/trabajosocial/site/artic/20120524/asocfile/20120524101206/rev_trabajo_social_79.pdf

dinero) y conductas de riesgo en jóvenes y adolescentes de comunidades pobres (Ziedenberg, 2005). Al aplicar a los adolescentes que delinquen el mismo tratamiento que al crimen organizado, las posibilidades de recuperación de estos jóvenes disminuyen a la vez que se empeoran las condiciones que los llevaron a delinquir (Kliksberg, 2007)".⁸⁵

"Asimilar el crimen organizado a conductas delincuenciales de adolescentes produce mayor estigmatización y una serie de efectos no deseados (Klein & Maxson, 2006). Es posible mencionar cuatro ejemplos de estos efectos: a) mientras la represión está diseñada para demostrar las consecuencias negativas de delinquir, varios investigadores han mostrado que estas políticas en forma no intencionada fomentan el crecimiento del crimen organizado y las pandillas al elevar el prestigio y reconocimiento de estos grupos en las comunidades; b) estas políticas han generado mayor solidaridad grupal y crecimiento de pandillas juveniles debido a errores en los procedimientos de detención de sospechosos y a la represión muchas veces indiscriminada del accionar policial (Greene & Pranis, 2007); c) los arrestos de los líderes de grupos delictivos genera gran incertidumbre en estas organizaciones, lo cual se traduce en competencias por el acceso al poder y aumento de la violencia (Thurman & Mueller, 2003); d) los costos asociados a estas políticas son muy altos en cuanto a recursos humanos y tecnología".⁸⁶

"A pesar de que logran objetivos de corto plazo, los resultados de largo plazo son mínimos. Esto redundará en una ineficiente inversión de los recursos públicos al focalizar las intervenciones de seguridad pública en este limitado enfoque (Aguilar, 2006; Dammert & Salazar, 2009)".⁸⁷

⁸⁵ Olate, René y Salas-Wright, Christopher. Cómo intervenir en los problemas de violencia y delincuencia juvenil?. El fracaso de los enfoques punitivos y las posibilidades del enfoque de la salud pública. Revista trabajo social. Pontificia Universidad Católica de Chile.

⁸⁶ Olate, René y Salas-Wright, Christopher. Cómo intervenir en los problemas de violencia y delincuencia juvenil?. El fracaso de los enfoques punitivos y las posibilidades del enfoque de la salud pública. Revista trabajo social. Pontificia Universidad Católica de Chile. En línea:
http://www6.uc.cl/trabajosocial/site/artic/20120524/asocfile/20120524101206/rev_trabajo_social_79.pdf

⁸⁷ Olate, René y Salas-Wright, Christopher. Cómo intervenir en los problemas de violencia y delincuencia juvenil?. El fracaso de los enfoques punitivos y las posibilidades del enfoque de la salud pública. Revista trabajo social. Pontificia Universidad Católica de Chile. En línea:
http://www6.uc.cl/trabajosocial/site/artic/20120524/asocfile/20120524101206/rev_trabajo_social_79.pdf

“2. La privación de libertad refuerza la identidad y conocimientos para delinquir. El aumento del número de jóvenes en las cárceles crea un grave problema de hacinamiento carcelario, lo cual genera múltiples repercusiones posteriores. No existe evidencia de que un aumento de los índices de encarcelamiento conlleve a una reducción en el mediano y largo plazo de los índices de criminalidad y violencia. Es más, la idea de la “puerta giratoria” para tipificar a los delincuentes que salen e ingresan nuevamente a recintos penitenciarios parece tener fundamento (Kliksberg, 2007). Además, para algunos jóvenes que participan en el crimen organizado o en las pandillas el arresto y posterior sentencia tiene una connotación de prestigio y aumento de reputación (Klein, 1995). En definitiva, el supuesto de que la cárcel va a rehabilitar a un interno ha sido ampliamente cuestionado con evidencia empírica y con el sentido común”.⁸⁸

“3. Aumenta la tensión y marginación de las comunidades pobres. Las políticas basadas en la represión fallan en trabajar con las comunidades e integrarlas, refuerzan imágenes de inseguridad y delincuencia de las comunidades pobres y aumentan la tensión entre sus miembros (Greene & Pranis, 2007; Wacquant, 2002). Sin una adecuada capacitación de la Policía para lograr la adhesión de la comunidad en sus esfuerzos de control y mantención del orden, la efectividad de estas intervenciones seguirá estando comprometida.”⁸⁹

“Tal como ha sido indicado por Greene y Pranis (2007), los esfuerzos en contra de las pandillas que carecen de la cooperación de la comunidad son por lo general más difíciles de llevar a cabo y no han demostrado resultados positivos en términos de reducción del crimen y violencia juvenil. Respecto de la aplicación de las políticas de tolerancia cero en las comunidades pobres,

⁸⁸ Olate, René y Salas-Wright, Christopher. Cómo intervenir en los problemas de violencia y delincuencia juvenil?. El fracaso de los enfoques punitivos y las posibilidades del enfoque de la salud pública. Revista trabajo social. Pontificia Universidad Católica de Chile. En línea:

http://www6.uc.cl/trabajosocial/site/artic/20120524/asocfile/20120524101206/rev_trabajo_social_79.pdf

⁸⁹ Olate, René y Salas-Wright, Christopher. Cómo intervenir en los problemas de violencia y delincuencia juvenil?. El fracaso de los enfoques punitivos y las posibilidades del enfoque de la salud pública. Revista trabajo social. Pontificia Universidad Católica de Chile. En línea:

http://www6.uc.cl/trabajosocial/site/artic/20120524/asocfile/20120524101206/rev_trabajo_social_79.pdf

Crawford (1998) se refiere a estas como la intolerancia selectiva en los sectores marginados de la sociedad.”⁹⁰

“4. Atienden a la percepción pública y no a la transformación social. Las políticas basadas en la represión usualmente se implementan en respuesta a incidentes de alto perfil divulgados por los medios de comunicación (Decker, 2003), debido a cambios en la opinión pública (Webb & Katz, 2003; Shaw, 2007) o con el fin de lograr a corto plazo las ventajas políticas para cargos de elección popular (Dammert & Salazar, 2009), y no con la finalidad de transformar las causas de la violencia o la delincuencia. Como ha sido observado por Klein (1995), el éxito de las intervenciones represivas, tales como las redadas de limpieza en los barrios, no se mide por los cambios que ocurren en los barrios marginales, sino por el simple hecho de ser afirmaciones de poder implementadas por la autoridad local”.⁹¹

“De acuerdo a diversos autores, las políticas basadas únicamente en la represión están destinadas al fracaso. Para combatir la delincuencia y la violencia juvenil se requieren avances importantes en las estrategias de prevención que aumenten la integración social de las comunidades y que generen alianzas virtuosas entre la Policía y las comunidades”.⁹²

Consideramos que la lucha contra la delincuencia tiene que ser integral y en este aspecto los programas comunitarios son muy importantes.

⁹⁰ Olate, René y Salas-Wright, Christopher. Cómo intervenir en los problemas de violencia y delincuencia juvenil?. El fracaso de los enfoques punitivos y las posibilidades del enfoque de la salud pública. Revista trabajo social. Pontificia Universidad Católica de Chile. En línea:

http://www6.uc.cl/trabajosocial/site/artic/20120524/asocfile/20120524101206/rev_trabajo_social_79.pdf

⁹¹ Olate, René y Salas-Wright, Christopher. Cómo intervenir en los problemas de violencia y delincuencia juvenil?. El fracaso de los enfoques punitivos y las posibilidades del enfoque de la salud pública. Revista trabajo social. Pontificia Universidad Católica de Chile. En línea:

http://www6.uc.cl/trabajosocial/site/artic/20120524/asocfile/20120524101206/rev_trabajo_social_79.pdf

⁹² Olate, René y Salas-Wright, Christopher. Cómo intervenir en los problemas de violencia y delincuencia juvenil?. El fracaso de los enfoques punitivos y las posibilidades del enfoque de la salud pública. Revista trabajo social. Pontificia Universidad Católica de Chile. En línea:

http://www6.uc.cl/trabajosocial/site/artic/20120524/asocfile/20120524101206/rev_trabajo_social_79.pdf

Las reformas a los sistemas penitenciarios para que avancen en sus objetivos de reeducación y reinserción social y laboral son fundamentales.⁹³

“El trabajo comunitario realizado por profesionales de la intervención social debe ser un elemento imprescindible de toda estrategia que apunte a disminuir los niveles de violencia y delincuencia. Las causas estructurales son más complejas de abordar y requieren una comprensión mayor de las estructuras de inequidad y exclusión social de nuestras sociedades. Los países que ponen el énfasis de sus políticas públicas en la inclusión social, las redes de protección social y la ampliación de oportunidades de educación y trabajo para los jóvenes avanzarán más rápido en la consecución de estos objetivos.”⁹⁴

“Mientras el enfoque represivo se centra en los sujetos (los jóvenes son delincuentes y/o criminales), en la perspectiva de la salud pública enfatiza en las conductas de los sujetos (el joven exhibe una conducta riesgosa).”⁹⁵

Sistema Penitenciario en el Perú

Sistema Penitenciario.⁹⁶

Institución gubernamental encargada de la custodia de las personas que se encuentran detenidas preventivamente y de las que en sentencia firme han sido declaradas culpables de delitos cometidos en contra de la sociedad, así como la entidad encargada de crear las instancias y políticas que tiendan a la reeducación y readaptación de los reclusos a la misma.

⁹³ Olate, René y Salas-Wright, Christopher. Cómo intervenir en los problemas de violencia y delincuencia juvenil?. El fracaso de los enfoques punitivos y las posibilidades del enfoque de la salud pública. Revista trabajo social. Pontificia Universidad Católica de Chile. En línea:

http://www6.uc.cl/trabajosocial/site/artic/20120524/asocfile/20120524101206/rev_trabajo_social_79.pdf

⁹⁴ Olate, René y Salas-Wright, Christopher. Cómo intervenir en los problemas de violencia y delincuencia juvenil?. El fracaso de los enfoques punitivos y las posibilidades del enfoque de la salud pública. Revista trabajo social. Pontificia Universidad Católica de Chile. En línea:

http://www6.uc.cl/trabajosocial/site/artic/20120524/asocfile/20120524101206/rev_trabajo_social_79.pdf

⁹⁵ Olate, René y Salas-Wright, Christopher. Cómo intervenir en los problemas de violencia y delincuencia juvenil?. El fracaso de los enfoques punitivos y las posibilidades del enfoque de la salud pública. Revista trabajo social. Pontificia Universidad Católica de Chile. En línea:

http://www6.uc.cl/trabajosocial/site/artic/20120524/asocfile/20120524101206/rev_trabajo_social_79.pdf

⁹⁶ URRUTIA CANIZALES, Axel Javier. Sistema Penitenciario de la República de Guatemala, realidad y teoría. Universidad de San Carlos de Guatemala Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Guatemala. 2007. Recuperado:

http://biblioteca.usac.edu.gt/tesis/04/04_6715.pdf

Antecedentes en la historia del Sistema Penitenciario.⁹⁷

Los sistemas penitenciarios tienen por objeto la reforma o enmienda del delincuente. Antiguamente al someter a un individuo a una pena privativa de libertad se perseguía el propósito de aislarlo de la sociedad, haciéndole cumplir un castigo con un fin expiatorio, más tarde evolucionó hasta considerar que era necesario someter a ese individuo que había cometido un delito, a un sistema que tuviera por objeto reformarlo.

Los sistemas penitenciarios son los siguientes:

- **Sistema filadelfico o celular.⁹⁸**

En los Estados Unidos surge en el año de 1777, bajo el nombre de The Philadelphia Society For Distressed Prisoners, el sistema Filadelfico o celular, que prevenía en primer lugar el aislamiento continuo de los detenidos que presentaban peligrosidad mayor y así permitirles alcanzar el arrepentimiento en la calma contemplativa más absoluta. Para aquellos reclusos menos difíciles estaba prevista la ocupación en trabajos útiles a la comunidad. Si bien es cierto, que el fin inspirador provenía de los cuáqueros como consecuencia de ello, de lo más humanos, en la práctica se reveló la falacia de un sistema que constreñía el aislamiento más absoluto para llevar a la penitencia y rehabilitación.

- **Sistema de Auburn y Sing Sing, New York.⁹⁹**

Como consecuencia de las críticas al sistema Filadelfico se intentó otra dirección, que encontró su primera expresión en 1823, sistema que se

⁹⁷ URRUTIA CANIZALES, Axel Javier. Sistema Penitenciario de la República de Guatemala, realidad y teoría. Universidad de San Carlos de Guatemala Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Guatemala. 2007. Recuperado:

http://biblioteca.usac.edu.gt/tesis/04/04_6715.pdf

⁹⁸ URRUTIA CANIZALES, Axel Javier. Sistema Penitenciario de la República de Guatemala, realidad y teoría. Universidad de San Carlos de Guatemala Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Guatemala. 2007. Recuperado:

http://biblioteca.usac.edu.gt/tesis/04/04_6715.pdf

⁹⁹ URRUTIA CANIZALES, Axel Javier. Sistema Penitenciario de la República de Guatemala, realidad y teoría. Universidad de San Carlos de Guatemala Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Guatemala. 2007. Recuperado:

http://biblioteca.usac.edu.gt/tesis/04/04_6715.pdf

fundaba en ese concepto: De día el trabajo se desempeñaba en común, bajo un estricto rigor disciplinario y el más absoluto silencio, de noche imperaba el absoluto aislamiento en pequeños cuartos individuales. Si el primer sistema fallaba por la falta de asociación o comprensión entre los hombres, factores naturales indispensables para el sano desarrollo de la personalidad humana, el segundo fallaba por exceso de disciplina, considerado como un mal necesario. Resta el hecho de que ambos sistemas representaban en concreto el intento de institución y organización de una casa de pena, para utilizarla como prisión para delincuentes sentenciados a penas privativas.

Puede afirmarse que en este período existe una ambivalencia de actitudes, por una parte persiste la tradición de la venganza el deseo de castigar dolosamente a quien ha pecado. Por otra parte se abre paso a un sentimiento de piedad cristiana por condición miserable en la que son abandonados los detenidos en las cárceles.

- **Sistemas reformativos.**¹⁰⁰

En 1876 en New York este sistema representa la experiencia Norteamericana de Elmira, consistiendo en una forma de disciplina especial para adolescentes y jóvenes adultos, de los 16 a 30 años, condenados con sentencias indeterminadas. Este sistema anglosajón consiste en un procedimiento de imposición de una sanción penal en su conjunto y no la sola sentencia emitida por el juez. Consiste en un tratamiento progresivo para estimular al máximo en el joven interno, la capacidad de obtener con el trabajo y el buen comportamiento la libertad.

- **Sistema ingles de los borstals.**¹⁰¹

Es una forma de sistema progresivo y se debió a Evelyn Ruggles Brise, que a comienzos del siglo pasado, ensayó en un sector de una antigua prisión

¹⁰⁰ URRUTIA CANIZALES, Axel Javier. Sistema Penitenciario de la República de Guatemala, realidad y teoría. Universidad de San Carlos de Guatemala Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Guatemala. 2007. Recuperado: http://biblioteca.usac.edu.gt/tesis/04/04_6715.pdf

¹⁰¹ URRUTIA CANIZALES, Axel Javier. Sistema Penitenciario de la República de Guatemala, realidad y teoría. Universidad de San Carlos de Guatemala Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Guatemala. 2007. Recuperado: http://biblioteca.usac.edu.gt/tesis/04/04_6715.pdf

del municipio de Borstals, próximo a la ciudad de Londres, Inglaterra, alojando a menores reincidentes, de 16 a 21 años. Ante el éxito obtenido lo amplió a todo el establecimiento. Los jóvenes enviados a ese establecimiento tenían condenas indeterminadas que oscilaban entre los nueve meses y tres años; Lo fundamental era el estudio físico y psíquico de los individuos, para saber a que tipo de establecimiento en Borstals debía de ser remitidos, ya que los había de menor o mayor seguridad, urbanos o rurales para enfermos mentales, la forma progresiva se percibe en los distintos grados que se van obteniendo conforme a la conducta y buena aplicación, el primero se denomina ordinario y dura tres meses aproximadamente y tiene características del sistema Filadelfico, es decir no se les permite tener conversaciones y el pupilo solo puede recibir una carta y una visita, no hay juegos y se introduce el sistema Auburniano, se trabaja en común de día y se recibe instrucción de noche. En este período se practica la observación.

- **Sistema progresivo.**¹⁰²

Consistía en obtener la rehabilitación social, mediante etapas o grados. Es estrictamente científico, porque está basado en el estudio del sujeto y en progresivo tratamiento, con una base técnica. También incluye una elemental clasificación y diversificación de establecimientos. Es el adoptado por las Naciones Unidas en sus recomendaciones y por casi todos los países del mundo en vías de transformación penitenciaria.

Comienza en Europa a fines del siglo pasado y se extiende a América a mediados del siglo XX.

Se comenzó midiendo la pena con la suma de trabajo y la buena conducta del recluso. Según el primero se les daba marcas o vales y cuando obtenían un número determinado de éstos recuperaban su libertad. En consecuencia

¹⁰² URRUTIA CANIZALES, Axel Javier. Sistema Penitenciario de la República de Guatemala, realidad y teoría. Universidad de San Carlos de Guatemala Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Guatemala. 2007. Recuperado: http://biblioteca.usac.edu.gt/tesis/04/04_6715.pdf

todo dependía del propio recluso. En casos de malas conductas se imponían multas.

El sistema comenzó con el capitán Maconochie, que en 1840 fue nombrado gobernador de la isla de Norfolk, señalando que al llegar a la isla, la encontró convertida en un infierno, la dejó transformada en una comunidad ordenada y bien reglamentada.

La pena era indeterminada y basada en tres períodos 1) De prueba (aislamiento diurno y nocturno), y trabajo obligatorio. 2) Labor en común durante el día y el aislamiento nocturno (interviene el sistema de vales), y 3) Libertad condicional.

En una primera etapa los reclusos debían guardar silencio, pero vivían en común. En una segunda etapa, se les hacía un estudio de personalidad y eran seleccionados en números de veinticinco a treinta, siendo los grupos de carácter homogéneo.

Por medio del trabajo y conducta los reclusos podían recuperar su libertad en forma condicional y reducir hasta una tercera parte su condena.

Walter Crofton Director de Prisiones de Irlanda, viene a perfeccionar el sistema, al establecer prisiones intermedias. Era un medio de prueba para obtener la libertad.

Entonces encontramos cuatro períodos: El primero de aislamiento sin comunicación, y con dieta alimenticia. El segundo, trabajo en común y silencio nocturno. Es el sistema Auburniano. El tercero período intermedio, introducido por Crofton es el trabajo al aire libre, en el exterior, en tareas agrícolas especialmente, como el actual sistema de extramuros. Entre innovaciones se encuentra el no uso del traje penal. El cuarto período es la libertad condicional sobre la base de vales, al igual que en el sistema de Maconochie, ganados por la conducta y el trabajo.¹⁰³

¹⁰³ Rodríguez Fernández, Olga Lucy, Sistema Penitenciario Guatemalteco, Pág. 22.

Sistema Penitenciario en el Perú

La Constitución Política del Perú, establece el principio de que el régimen penitenciario tiene por objeto la reeducación, rehabilitación y reincorporación del penado a la sociedad¹⁰⁴; principios que son compartidos tanto por el Código de Ejecución Penal aprobado por Decreto Legislativo 654 y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2003-JUS; asimismo, se establece que el tratamiento penitenciario aplicable a los internos, adopta el sistema progresivo¹⁰⁵.

Toda persona que se encuentre privada de su libertad es por contar con mandato de detención o por tener sentencia condenatoria, emanada de autoridad judicial competente, con la formalidad prescrita por la ley¹⁰⁶; asimismo es clasificado a un régimen y etapa de tratamiento de un establecimiento penitenciario por una Junta Técnica de Clasificación compuesta por un psicólogo, trabajador social y abogado, el régimen penitenciario aplicable a las personas privadas de su libertad es el régimen cerrado, clasificándose en:

- Régimen Cerrado Ordinario, con sus etapas Mínima, Mediana y Máxima Seguridad, la población clasificada en este régimen en sus diferentes etapas son internos considerados fácilmente readaptables, son evaluados cada 06 meses para medir su progresión o regresión; para progresionar de una etapa a otra dentro del mismo régimen se requiere cuatro evaluaciones favorables, debiendo ser las dos últimas continuas.¹⁰⁷
- Régimen Cerrado Especial, con sus etapas “A”, “B” y “C”, la población clasificada en este régimen y etapas son internos considerados de difícil readaptación, son evaluados cada 06 meses para medir su progresión o regresión; para progresionar de una etapa a otra dentro del mismo régimen se requiere tres evaluaciones favorables continuas.¹⁰⁸

¹⁰⁴ Artículo 139° inciso 22° Constitución Política del Perú

¹⁰⁵ Artículo II y IV del Título Preliminar del Código de Ejecución Penal

¹⁰⁶ Artículo 2° del Código de Ejecución Penal

¹⁰⁷ Artículo 65 - B del Reglamento del Código de Ejecución Penal

¹⁰⁸ Artículo 11 - C del Código de Ejecución Penal

La diferencia entre uno y otro es que en el régimen cerrado especial hay mayor énfasis en las medidas de seguridad y disciplina. A nivel nacional se cuenta con 67 establecimientos penitenciarios, 06 establecimientos penitenciarios de régimen cerrado especial de los cuales 05 son de varones y 01 de mujeres; del total de establecimientos penitenciarios 11 de ellos son para mujeres y los otros 56 para hombres.

Atendiendo que el Código Penal establece que la pena tienen función preventiva, protectora y resocializadora¹⁰⁹, en los establecimientos penitenciarios se promueve programas de tratamiento, los cuales se vienen implementando a nivel nacional, para ello considera necesario la separación de aquellos internos primarios de los reincidentes, evitando los efectos negativos de la prisionización y para dotarles de capacidades que les permitan un mejor desenvolvimiento en la sociedad, no solo en el aspecto de sus habilidades sociales, sino también en la parte ocupacional, reduciendo con ello las posibilidades de reincidencia y fortaleciendo la reinserción social. En atención que nuestra carta magna establece que la persona y el respeto a su dignidad son el fin supremo de la sociedad y el estado, el desarrollo de los programas de tratamiento que se brinda a los internos en los establecimientos penitenciarios, se realizan en concordancia con el irrestricto respeto a los derechos humanos a fin de evitar que las personas privadas de libertad sean víctimas de cualquier tipo de tortura o tratos crueles, inhumanos y degradantes, el cumplimiento de tales principios no solamente debe ser responsabilidad del área de tratamiento, el abordaje debe ser transversal a todos los funcionarios y servidores del sistema penitenciario.

El artículo 62º del Decreto Legislativo N° 654, Código de Ejecución Penal señala que *“El tratamiento penitenciario es individualizado y grupal. Consiste en la utilización de métodos médicos, biológicos, psicológicos, psiquiátricos, pedagógicos, sociales, laborales y todos aquellos que permitan obtener el objetivo del tratamiento de acuerdo a las características propias del interno”*; asimismo, el artículo 97º del Decreto Supremo N° 015-2003-JUS, Reglamento

¹⁰⁹ Artículo IX del Título Preliminar del Código Penal

del Código de Ejecución Penal señala que *“el tratamiento penitenciario es el conjunto de actividades encaminadas a lograr la modificación del comportamiento del interno, con el fin de resocializarlo y evitar la comisión de nuevos delitos...”*.

Sobrepoblación en los Establecimientos Penitenciarios:

Uno de los problemas principales que viene atravesando el sistema penitenciario nacional es el hacinamiento que existe en los establecimientos penitenciarios, situación que no solamente preocupa a nuestro país, ya que en los último años dicha situación viene percutiendo en los países de América Latina; la problemática penitenciaria no ha sido considerada una política de Estado en las agendas de los gobiernos de turno, recién viene siendo incluida por su incidencia en la inseguridad ciudadana. El fenómeno del hacinamiento hace más difícil el cumplimiento y normal desarrollo de las funciones esenciales que busca el régimen penitenciario que es la reeducación, rehabilitación y reincorporación del penado a la sociedad, repercutiendo en aspectos fundamentales como son la salud, alimentación, seguridad, visitas de los internos, en síntesis general el régimen de vida de las personas privadas de libertad se ve distorsionada; problema transversal que afecta otras funciones que deberían ser consideradas como propias del sistema progresivo de tratamiento; sin embargo, dejan de ser fundamentales por la dificultad que ocasiona su cumplimiento adecuado, actividades tales como la educación, trabajo, deportivas y/o recreativas, beneficios penitenciarios como el permiso de salida, visita íntima, etc.

El hacinamiento se torna más crítica en algunos establecimientos penitenciarios, que obliga a las autoridades penitenciarias busquen solucionar de manera inmediata dicha situación, aumentando los ambientes para que sirvan como dormitorios y conseguir mayor capacidad de albergue; ambientes que en muchos de los casos fueron contruidos para que se realicen otros tipo de actividad en beneficio del proceso de resocialización del interno, tales como talleres de trabajo, aulas, ambientes de recreación, ambientes comunes para realizar terapias individuales y grupales; sin embargo, terminan cumpliendo la

función de dormitorios. Consideramos que dicha situación continuará agravándose en razón que las condiciones que motivan el fenómeno de la criminalidad persisten, sobre todo en los delitos Contra el Patrimonio y Tráfico Ilícito de Drogas, aunado a ello, la insistencia en aplicar políticas criminales reactivas para frenar dicho fenómeno, la mayor criminalización, incremento de penas y eliminación y/o reducción de beneficios penitenciarios, lo que ha generado es un mayor número de internos, en el Cuadro N° 01; se puede observar que la población penal recluida en los 67 establecimientos penitenciarios a nivel nacional, al 15 de setiembre del año 2014 alcanzó un total de 71,279 internos, siendo su capacidad de albergue de 31,734 internos; es decir, los establecimientos penitenciarios albergan 39,545 internos más a la de su capacidad, representando ello un hacinamiento del 125%, esta tendencia del incremento de la población penal viene acentuándose de manera significativa cada año¹¹⁰.

CUADRO N° 01

Crecimiento De La Población Penal En Los Últimos 05 Años

AÑO	CAPACIDAD DE ALBERGUE	POBLACION PENAL	SOBREPOBLACION	PORCENTAJE HACINAMIENTO
2009	24,961 internos	44,254 internos	19,293 internos	77%
2010	27,551 internos	46,198 internos	18,647 internos	68%
2011	28,492 internos	52,700 internos	24,208 internos	85%
2012	29,043 internos	61,390 internos	32,347 internos	111%
2013	31,452 internos	67,597 internos	36,145 internos	115%
15SET2014	31,734 internos	71,279 internos	39,545 internos	125%

¹¹⁰ Fuente: Instituto Nacional Penitenciario al 15/09/2014

De los 67 establecimientos penitenciarios, el Establecimiento Penitenciario de Huaral, ubicado en la provincia de Huaral, Departamento de Lima, con una población de 5,129 internos, es el que registra el de mayor hacinamiento, habiendo llegado al 31DIC2013 a 523% de su capacidad de albergue, representando el 7.6 % del total de la población; seguido del Establecimiento Penitenciario del Callao, ubicado en la Provincia Constitucional del Callao, Departamento de Lima, con una población de 3,098 internos que representa un hacinamiento del 442% de su capacidad, representando el 4.6% del total de la población; análisis distinto es la situación del Establecimiento Penitenciario de Lurigancho, ubicado en el distrito de San Juan de Lurigancho de la provincia y departamento de Lima, que alberga a 8,587 internos, representando un hacinamiento del 168% mayor a su capacidad de albergue; sin embargo, representa el 12.7% del total de la población, ver Cuadros N° 02 y 03.¹¹¹

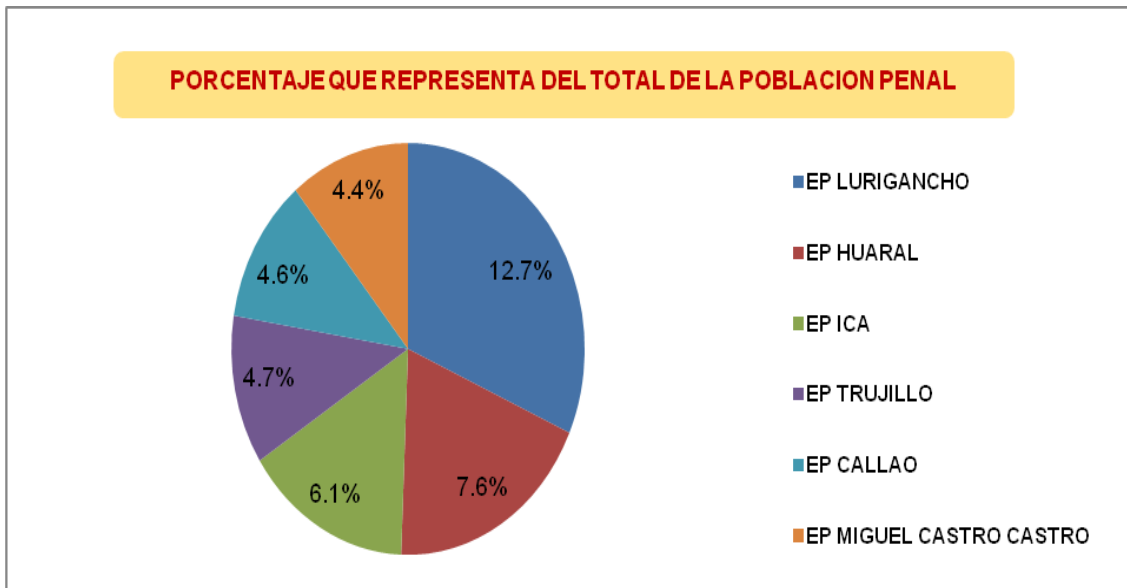
CUADRO N° 02

Establecimientos Penitenciarios con Mayor Población y Hacinamiento

ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS	CAPACIDAD ALBERGUE	POBLACION PENAL	SOBRE POBLACION	PORCENTAJE HACINAMIENTO
E.P. Huaral	823 internos	5,129 internos	4,306 internos	523%
E.P. Callao	572 internos	3,098 internos	2,526 internos	442%
E.P. Ica	1,464 internos	4,125 internos	4,125 internos	182%
E.P. Trujillo	1,134 internos	3,182 internos	2,048 internos	181%
E.P. Lurigancho	3,204 internos	8,587 internos	5,383 internos	168%
E.P. Miguel Castro Castro	1,142 internos	2,971 internos	1,829 internos	160%

¹¹¹ Fuente: Instituto Nacional Penitenciario al 31/12/2013

CUADRO N° 03



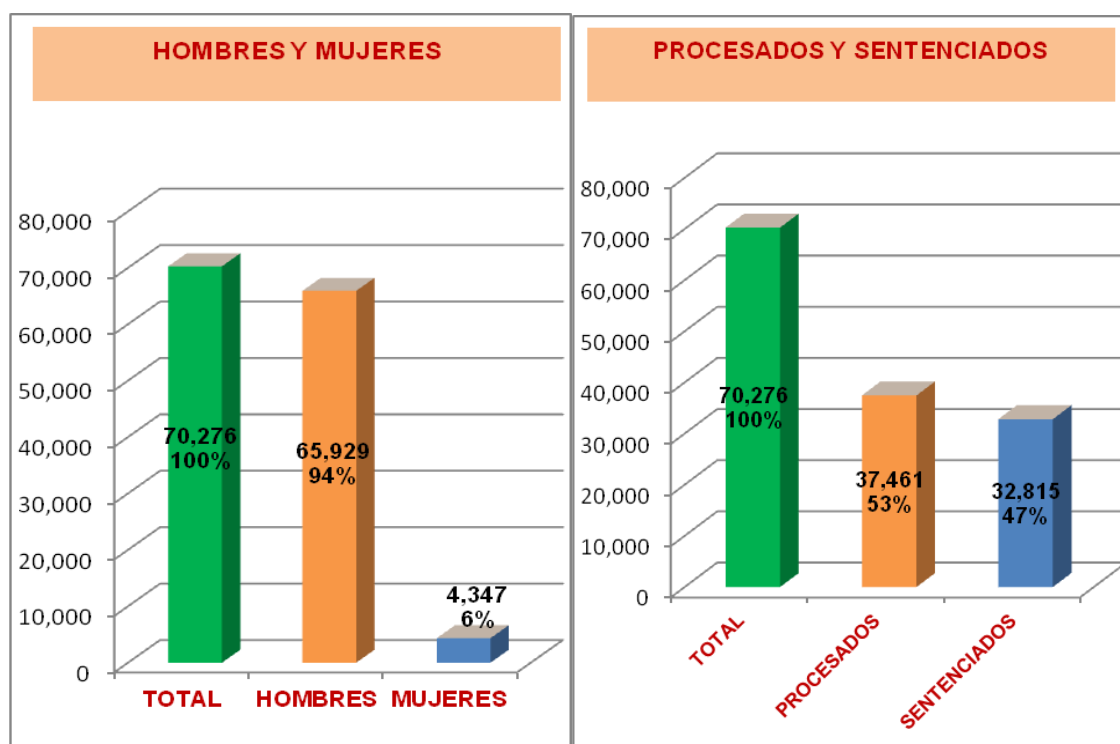
Composición de la Población Penal

El Código de Ejecución Penal aprobado por Decreto Legislativo 654 y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2003-JUS, establecen criterios para la clasificación de los internos, tales como la separación de internas e internos, los procesados y sentenciados los primarios de los que no son, los menores de 21 años de los mayores de edad, los vinculados a organizaciones criminales y otros criterios establecidos¹¹²; los cuales dado el hacinamiento existente y la deficiente infraestructura carcelaria en la mayoría de los caso no se vienen cumpliendo. Al 30 de junio del año 2014, la población penal en los 67 establecimientos penitenciarios, a nivel nacional alcanzó la cantidad de 70,276 internos, de los cuales 65,929 son hombres representando el 94% del total de la población; así también hay 4,347 personas privadas de libertad que son mujeres que representa el 6% del total de la población; asimismo, se tienen que 37,461 internos tienen la situación jurídica de procesados que representa el 53% del total de la población y 32,815 tienen la condición jurídica de sentenciados que representa el 47% del total de la población. La lectura de los datos nos muestra una realidad que ya no debía presentarse, dado que el Nuevo Código Procesal Penal aprobado por Decreto

¹¹² Artículo 11° del Código de Ejecución Penal y Artículo 46° de su Reglamento.

Legislativo 957, se viene aplicando en las diferentes cortes superiores de justicia; sin embargo, se puede observar que la brecha entre las personas privadas de libertad procesadas es mayor a la de sentenciadas, siendo que uno de los objetivos de este nuevo modelo procesal era disminuir el porcentaje de personas privadas de libertad sin sentencia; de lo que se puede inferir que las autoridades judiciales vienen haciendo un uso indiscriminado de la detención preventiva, tal como se puede apreciar en el cuadro N° 04.¹¹³

CUADRO N° 04

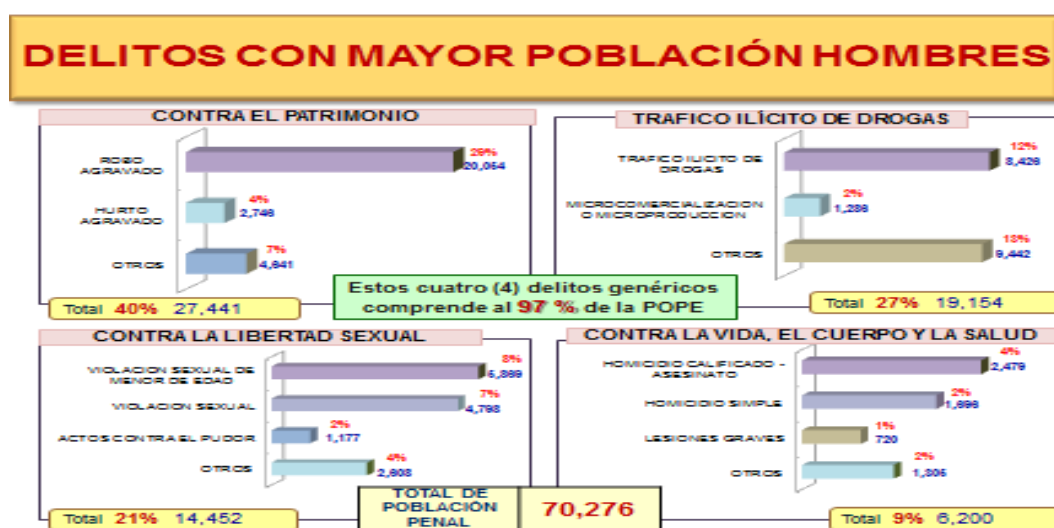


Otra de las características de la población penal que al 30 de junio de 2014 alcanzaba a la cantidad de 70,276, es que el delito Contra el Patrimonio con una población de 27,441 internos ocupa el primer lugar, representando el 40%, seguido por el delito de Tráfico Ilícito de Drogas con una población de 19,154 internos que representa el 27%, continuando con el delito Contra la Libertad Sexual con una población de 14,452 internos que representa el 21%, y por último se encuentra el delito de Contra la Vida el Cuerpo y la Salud, con una población de 6,200 internos que representa el 09%, estos 04 delitos

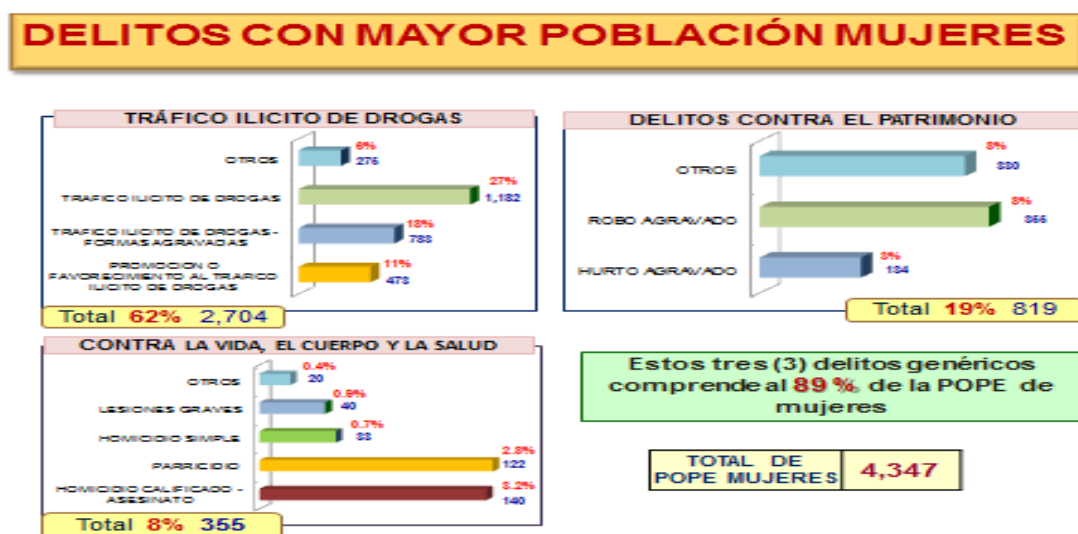
¹¹³ Fuente: Instituto Nacional Penitenciario al 30/06/2014

representan el 97% del total de la población, ver Cuadro N° 05. Distinta es la lectura de la población de mujeres, ya que el delito de Tráfico Ilícito de Drogas con 2,704 internas que representa el 62% ocupa el primer lugar, seguido por el delito de Contra el Patrimonio con una población de 819 internas que representa el 19%, seguido por el delito de Contra la Vida el Cuerpo y la Salud con una población de 355 internas que representan el 8%, representando los 03 delitos el 89% de la totalidad de la población, ver Cuadro N° 06.¹¹⁴

CUADRO N° 05



CUARO N° 06

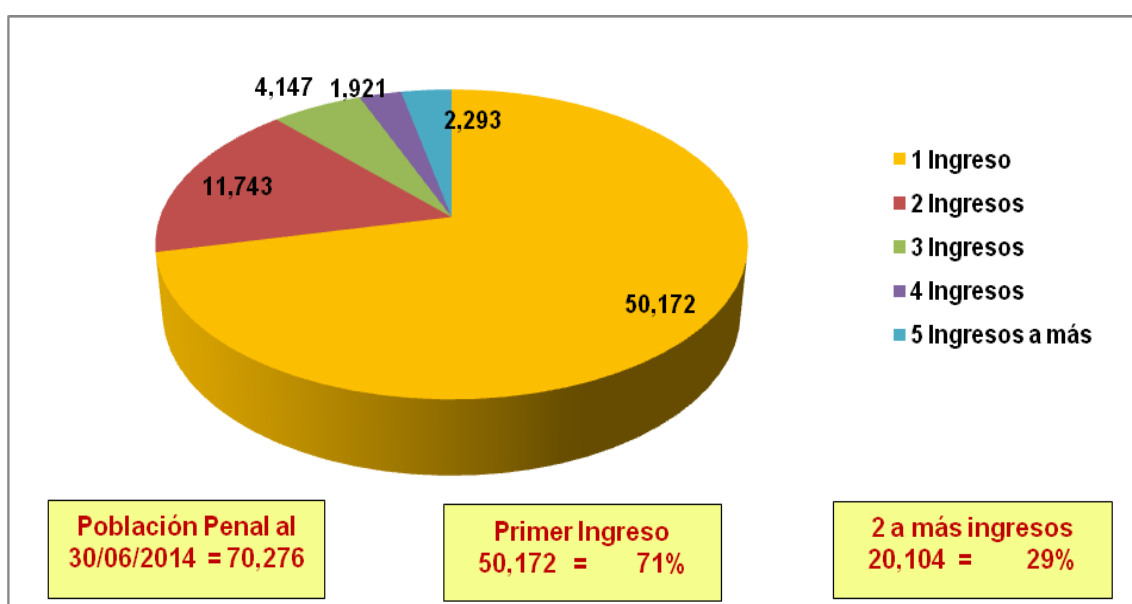


¹¹⁴ Fuente: Instituto Nacional Penitenciario al 30/06/2014

Otra de las características que merece ser mostrada está relacionado con el número de ingresos de los internos, en los 67 establecimientos penitenciarios, el 71%; es decir, 50,172 internos, se trata de su primer ingreso; ello nos permite señalar que los niveles de reincidencia y habitualidad no representa el porcentaje mayor de la totalidad de la población penal que alberga los establecimientos penitenciarios, ver Cuadro N° 07.¹¹⁵

CUADRO N° 07

Número de Ingresos de la Población

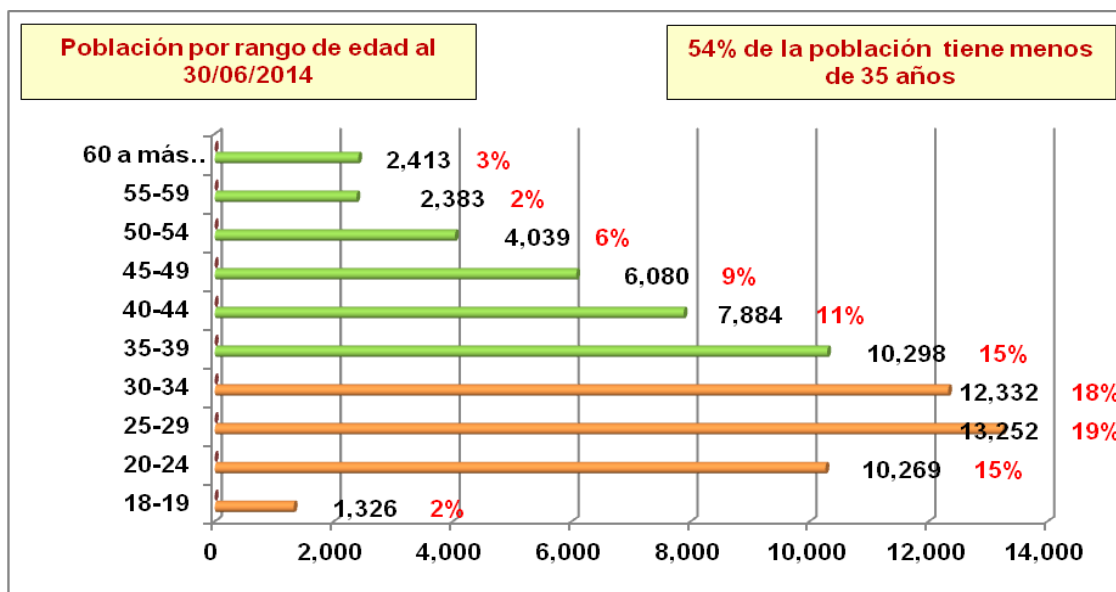


La edad de los internos que se encuentran reclusos en los 67 establecimientos penitenciarios es otra característica que merece ser analizada, destacándose que el 54% de la población que se encuentra reclusa en los establecimientos penitenciarios es menor de 35 años; es decir, población joven que merece una oportunidad para reintegrarse al medio social en libertad, tal como se observa en el Cuadro N° 08.¹¹⁶

¹¹⁵ Fuente: Instituto Nacional Penitenciario al 30/06/2014

¹¹⁶ Fuente: Instituto Nacional Penitenciario al 30/06/2014

CUADRO N° 08
Población Penal Por Edades



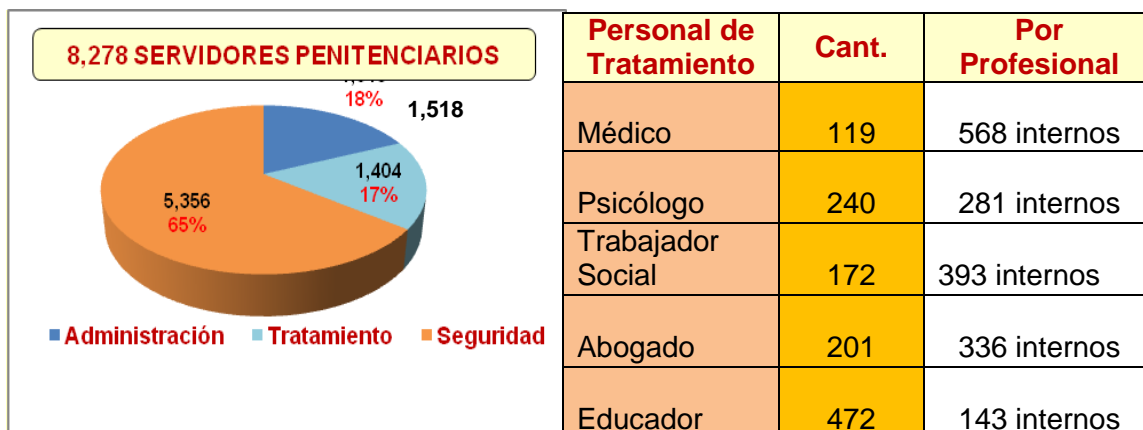
Personal Penitenciario:

El Instituto Nacional Penitenciario organismo público descentralizado, rector del Sistema Penitenciario Nacional, dirige y controla técnica y administrativamente, asegurando una adecuada política penitenciaria; es dirigido por el Consejo Nacional Penitenciario integrado por tres miembros especialistas en temas criminológicos y penitenciarios, cuenta con el personal necesario y debidamente calificado, es seleccionado, formado y capacitado en el Centro Nacional de Estudios Criminológicos y Penitenciarios - CENECP, comprende al personal de tratamiento, administración y seguridad. Mención aparte merece el análisis del número de profesionales que brindan acciones de tratamiento penitenciario a los internos (psicólogos, trabajadores sociales, abogados, médicos, profesores, personal de trabajo, etc.), alcanza a 1,404 profesionales que representa el 17% del total de los servidores penitenciarios, cantidad que no cubre las necesidades de la población penal, ver Cuadro N° 09¹¹⁷.

¹¹⁷ Fuente: Instituto Nacional Penitenciario

CUADRO N° 09

Personal Penitenciario



Políticas para solucionar la crisis en el Sistema Penitenciario:

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Instituto Nacional Penitenciario elaboraron un documento denominado 10 Medidas de Reforma del Sistema Penitenciario¹¹⁸, dicho documento como instrumento normativo directriz, se está implementando de manera progresiva en los establecimientos penitenciarios, que si bien nace por la crisis del sistema penitenciario y como alternativa para encontrar soluciones, enfocados desde aspectos que tienen que ver con políticas de estado, teniendo en cuenta que el comportamiento criminal se da en una realidad social, por lo que se requiere de un tratamiento integral que considere el entorno social donde se genera, no pensar que en los establecimientos penitenciarios se solucionará el problema de la delincuencia.

Diez Medidas De Reforma Del Sistema Penitenciario

1. Lucha contra la corrupción
2. Reducción del hacinamiento
3. Seguridad en los penales
4. Salud en los centros penitenciario

¹¹⁸ 10 Medidas de Reforma del Sistema Penitenciario aprobado el 17/05/2012, mediante Resolución Ministerial N° 141-2012-JUS.

5. Mejorar el tratamiento penitenciario
6. Fortalecimiento de la gestión institucional
7. Mejora del personal del INPE
8. Participación del sector privado
9. Acciones de prevención y reducción del delito
10. Implementación del programa C.R.E.O. como eje del nuevo modelo de establecimiento penitenciario

Resocialización de internos:

En cumplimiento al principio constitucional de que el objetivo del régimen penitenciario es la reeducación, rehabilitación y reinserción del penado a la sociedad, el Instituto Nacional Penitenciario viene aplicando en los establecimientos penitenciarios Programas Estructurados para ello cuenta con los siguientes programas de tratamiento:

Construyendo Rutas De Esperanza Y Oportunidad - C.R.E.O

Población Objetivo

- Preferentemente primarios
- Delitos contra el patrimonio

Se viene aplicando en 06 Establecimientos Penitenciarios Arequipa, Ancón, Huancayo, Huánuco, Piura y Pucallpa. Se piensa implementar el programa CREO en 02 nuevos Establecimientos Penitenciarios Lima y Juanjui.

La población atendida es de 1,136

Programa Institucional Prevención y Tratamiento del Consumo de Drogas INPE - DEVIDA

Población Objetivo

- Consumidores de drogas
- 18 a 30 años

Se viene aplicando en 15 Establecimientos Penitenciarios Ancón II, Arequipa varones, Arequipa mujeres, Cañete, Chiclayo, Chorrillos, Cusco varones, Huancayo, Ica, Lima, Lurigancho, Pampas de Sananguillo, Tacna mujeres, Tacna varones, Trujillo varones

La población atendida es de 550 internos

Programa Tratamiento De Agresores Sexuales - T.A.S

Población Objetivo

- Preferentemente primarios sentenciados
- Delitos contra la libertad sexual

Se viene aplicando en el Establecimiento Penitenciario de Lurigancho

Población atendida 136 internos.

El Instituto Nacional Penitenciario para la atención a los internos que se encuentran reclusos en los 67 establecimientos penitenciarios viene aplicando:

Intervención Multidisciplinaria

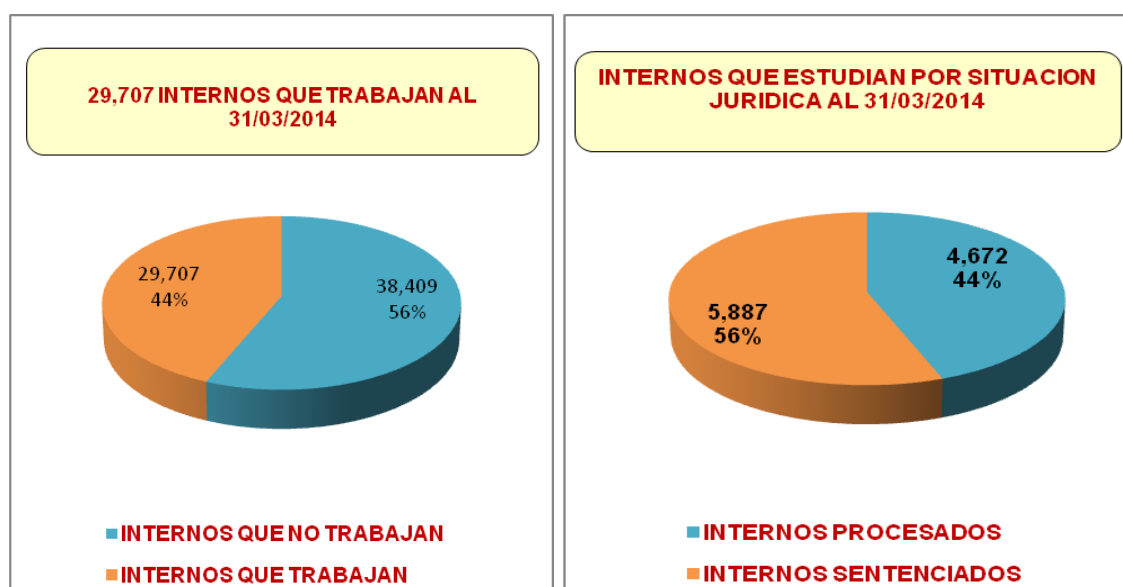
El Instituto Nacional Penitenciario para la atención a los internos que se encuentran reclusos en los 67 establecimientos penitenciarios viene aplicando la Intervención Multidisciplinaria, siendo la población objetivo, todos los internos procesados o sentenciados, buscando abarcar a la mayoría de internos, reclusos por diferentes delitos y de condición primarios o reincidentes, requiriéndose para ello un tratamiento diferenciado; en este sentido, la intervención multidisciplinaria los aborda en 04 grandes grupos:

- Pautas de intervención multidisciplinaria para internos por delitos contra el patrimonio y delitos relacionados con la obtención de dinero por medios ilícitos.
- Pautas de intervención multidisciplinaria para internos reclusos por delitos contra la libertad sexual.

- Pautas de intervención multidisciplinaria para internos recluidos por delitos contra la vida el cuerpo y la salud (excepto homicidio calificado).
- Pauta de intervención multidisciplinaria para internos recluidos por delitos de mayor compromiso crimógeno (extorsión, secuestro, homicidio calificado, miembros de bandas criminales organizadas y líderes de las mismas)

Los establecimientos penitenciarios para coadyuvar en el proceso de resocialización de los internos, cuentan con las Áreas de Trabajo y Educación, al 31 de marzo de 2014 se encontraban inscritos en el área laboral 29,707 internos y matriculados en el área educativa 10,559 internos, como se puede apreciar en el Cuadro N° 10¹¹⁹.

CUADRO N° 10



Los Beneficios Penitenciarios:

Los beneficios penitenciarios son instituciones destinadas a promover el tratamiento penitenciario y la resocialización, son estímulos que forman parte del tratamiento progresivo y responden a las exigencias de individualización de la pena, prepara al interno para su vida en libertad, permite mantener la relación del interno con su entorno social; así como la seguridad y disciplina en

¹¹⁹ Fuente: Instituto Nacional Penitenciario

los establecimientos penitenciarios; asimismo, a través de ellos los internos tienen la esperanza de mejorar su situación, tiene impacto en el sistema penitenciario, su otorgamiento depende de una autoridad penitenciaria o autoridad judicial. El Código de Ejecución Penal aprobado por Decreto Legislativo 654 establece los siguientes beneficios penitenciarios¹²⁰:

- **Permiso de Salida:** Por este beneficio el interno puede salir del establecimiento penitenciario por razones de urgencia o emergencia en los casos de enfermedad grave o muerte del cónyuge o concubino, padres, hijos o hermanos; así también por nacimiento de los hijos del internos o realizar trámites personales extraordinarios y realizar gestiones para la obtención de trabajo alojamiento; es para internos procesados o sentenciados es otorgado por la autoridad penitenciaria.
- **Redención de la pena por el trabajo y la educación:** Por este beneficio el interno sentenciado acorta el tiempo de permanencia en el establecimiento penitenciario con la acumulación de los días trabajados y/o estudiados; actualmente con las últimas modificaciones existen diferentes fórmulas para la redención de la pena, 2X1, 5X1, 6X1 y 7X1. Puede ser otorgado por la autoridad judicial cuando va acompañada del beneficio penitenciario de semi - libertad o liberación condicional; asimismo, puede ser otorgado por la autoridad penitenciaria cuando se trate de pena cumplida con redención de la pena por el trabajo o el estudio.
- **Semi-libertad:** Por este beneficio el interno sentenciado puede egresar del establecimiento penitenciario anticipadamente al cumplimiento de su condena, es otorgado por la autoridad judicial cuando se haya cumplido 1/3 o 2/3 partes de la pena entre carcelería efectiva y redención de la pena por el trabajo o la educación.
- **Liberación condicional:** Por este beneficio el interno sentenciado puede egresar del establecimiento penitenciario anticipadamente al cumplimiento de su condena, es otorgado por la autoridad judicial cuando haya

¹²⁰ Artículo 42 del Código de Ejecución Penal

cumplido 1/2 o 3/4 partes de la pena entre carcelería efectiva y redención de la pena por el trabajo o la educación.

- **Visita íntima:** Permite al interno procesado o sentenciado tener relaciones sexuales con su esposa concubino, bajo las recomendaciones de higiene y planificación familiar y profilaxis médica, es otorgada por la autoridad penitenciaria.
- **Otros beneficios:** beneficio que es otorgado a internos procesados o sentenciados, cuando demuestren un alto espíritu solidaridad y responsabilidad, mediante recompensas, es otorgada por la autoridad penitenciaria.

Beneficios Penitenciarios de Semi-libertad y Liberación condicional:

En los últimos años el hacinamiento en los establecimientos penitenciarios viene incrementándose significativamente, como correlato con el aumento del fenómeno de la criminalidad, muchos de los cuales se planifican u ordenan desde el interior de los establecimientos penitenciarios (asesinatos, secuestros, extorsiones, robos agravados, tráfico ilícito de drogas, etc.) como respuesta a ello se viene aplicando políticas criminales reactivas para frenar dicho fenómeno; la mayor criminalización, el incremento de penas y la eliminación y/o reducción de los beneficios penitenciarios de semi - libertad y liberación condicional, lo que ha generado es un mayor número de internos, con mayor tiempo de reclusión, tal como nos muestran las cifras señaladas anteriormente.

La opinión pública y los medios de información señalan de manera determinante que el hacinamiento en los establecimientos penitenciarios se debe a los altos índices de reincidencia, que el tratamiento penitenciario que se brinda a los internos no es el adecuado, que los internos no hacen nada, es afirman que los internos se perfeccionen en sus modalidades delictivas, razón por el cual vuelven a cometer delitos y terminan por regresar al establecimiento penitenciario; de ser cierto lo que se afirma, como se explica entonces que el porcentaje de internos con primer ingreso alcance el 71% del total, aunado a ello que el número de delitos de mayor incidencia es el delito contra el patrimonio con el 40% del total de la población penal; en tal sentido, la forma

como se quiere resolver el problema de la criminalidad, lo que ha generado es el incremento de la población penal, el hacinamiento no toma en cuenta la capacidad de albergue de los establecimientos penitenciarios, el nivel de seguridad, los servicios básicos, los servicios de tratamiento penitenciario, ni el número de servidores penitenciarios.

La administración penitenciaria tiene como responsabilidad principal, mantener el orden y la tranquilidad, de modo tal que los derechos de los internos se garanticen no solo con disposiciones, sino también con medidas que aseguren el principio de autoridad, en especial en los establecimientos penitenciarios de máxima seguridad, tales propósitos se ven reforzados con los beneficios penitenciarios, que no son otra cosa que estímulos que forman parte del tratamiento, actualmente con las últimas leyes que restringen y niegan los beneficios penitenciarios no permite asegurar una convivencia pacífica en el interior de los establecimientos penitenciarios.

Los beneficios penitenciarios de semi - libertad y liberación condicional se regulan por:

- Constitución Política del Perú.
- Código de Ejecución Penal aprobado por Decreto Legislativo 654.
- Reglamento del Código de Ejecución Penal aprobado por Decreto Supremo 015-2003-JUS.
- Leyes que modifican el Código de Ejecución Penal relacionado con los beneficios penitenciarios.

El Código de Ejecución Penal aprobado por Decreto Legislativo 654 ni su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2003-JUS, definen o conceptualizan el beneficio penitenciario de semi - libertad y liberación condicional; solamente de manera general respecto a los beneficios penitenciarios, en el artículo 165° del Reglamento del Código de Ejecución Penal señala: *"Los beneficios penitenciarios son estímulos que forman parte del tratamiento progresivo y responden a las exigencias de individualización de la pena, considerando la concurrencia de factores positivos en la evolución*

coadyuvantes a su reeducación y reinserción social. Deben ser tramitados y resueltos en los plazos establecidos en el Código.”

Sin perjuicio a ello, el beneficio penitenciario de semi - libertad y liberación condicional, puede ser definido como el conjunto de mecanismos jurídicos y estímulos regulados por el Código de Ejecución Penal y su reglamento, que busca premiar los actos que pongan en evidencia la buena conducta, la actitud al trabajo, sentido de responsabilidad de los internos, tanto en el aspecto personal como en las actividades organizadas por la administración penitenciaria permitiendo su egreso anticipado del establecimiento penitenciario.

El Tribunal Constitucional como máximo intérprete de la constitución y las leyes, en relación a los beneficios penitenciarios de semi - libertad y liberación condicional en múltiples sentencias sentó su posición estableciendo que las normas que regulan el acceso a los beneficios penitenciarios no son normas penales materiales sino normas de derecho penitenciario que regulan las condiciones en la pena impuesta, debiendo ser consideradas como normas procesales; en tal sentido, se rige por el principio del Tempus Regit Actum, que establece que la ley procesal aplicable en el tiempo es la que se encuentra vigente al momento de resolverse el acto; es decir, con las normas que se encuentran vigentes al momento de la presentación de la solicitud para acogerse al beneficio penitenciario.

Sentencia Exp. Nº 2700-2006-HC/TC - Caso: Víctor Polay Campos, *que*,

*“...en estricto, los beneficios penitenciarios no son derechos fundamentales, **sino garantías previstas por el Derecho de Ejecución Penal**, cuyo fin es concretizar el principio constitucional de resocialización y reeducación del interno”.*

*“...Las garantías persiguen el aseguramiento de determinadas instituciones jurídicas y no engendran derechos fundamentales a favor de las personas. **Por otro lado, no cabe duda de que aun cuando los beneficios penitenciarios no constituyen derechos,***

su denegación, revocación o restricción del acceso a los mismos debe obedecer a motivos objetivos y razonables, por lo que la resolución judicial que se pronuncia al respecto debe cumplir con la exigencia de la motivación de las resoluciones judiciales.

Sentencia Exp. Nº 2975-2002-PHC/TC

- a) la exclusión de beneficios penitenciarios para casos como el del recurrente se explica por cuestiones de política criminal;*
- b) Si bien los condenados pueden solicitar el otorgamiento de algún beneficio penitenciario, como es el caso de la semilibertad, ello está supeditado a que el juzgador penal lo considere necesario (artículo 50° del Código de Ejecución Penal), y a que el interno cumpla los requisitos que establece la ley, (...)*
- c) no es pertinente la invocación en autos de casos supuestamente análogos al del actor, pues de los recaudos que obran en el expediente se aprecia que entre la situación jurídica de otros sentenciados y la de él hay diferencias en varios aspectos, con consecuencias distintas para la concesión del beneficio de semilibertad.***

Sentencia Exp. Nº 1181-2002-PHC/TC

“El Juez demandado decidió declarar improcedente el beneficio penitenciario solicitado por el actor, amparando su decisión en el criterio de conciencia, por cuanto si bien el Código de Ejecución Penal prevé el cumplimiento de ciertos presupuestos formales para su concesión, un beneficio como indica su naturaleza jurídica y a diferencia de los derechos procesales, puede ser otorgado o no sin que esto suponga un acto de arbitrariedad”.

Desde la promulgación del Código de Ejecución Penal, en relación a los beneficios penitenciarios de semi - libertad y liberación condicional fueron modificados 31 veces, de las cuales solamente 03 de esas modificaciones

fueron para flexibilizar su otorgamiento, siendo estas la Ley 26320, Ley 27472 y el Decreto Legislativo 927, actualmente todas ellas se encuentran derogadas, las demás modificaciones fueron para restringir y/o eliminar dichos beneficios penitenciarios.

Sobre los beneficios penitenciarios de semi - libertad y liberación condicional, se tiene diferentes criterios los cuales fueron establecidos por:

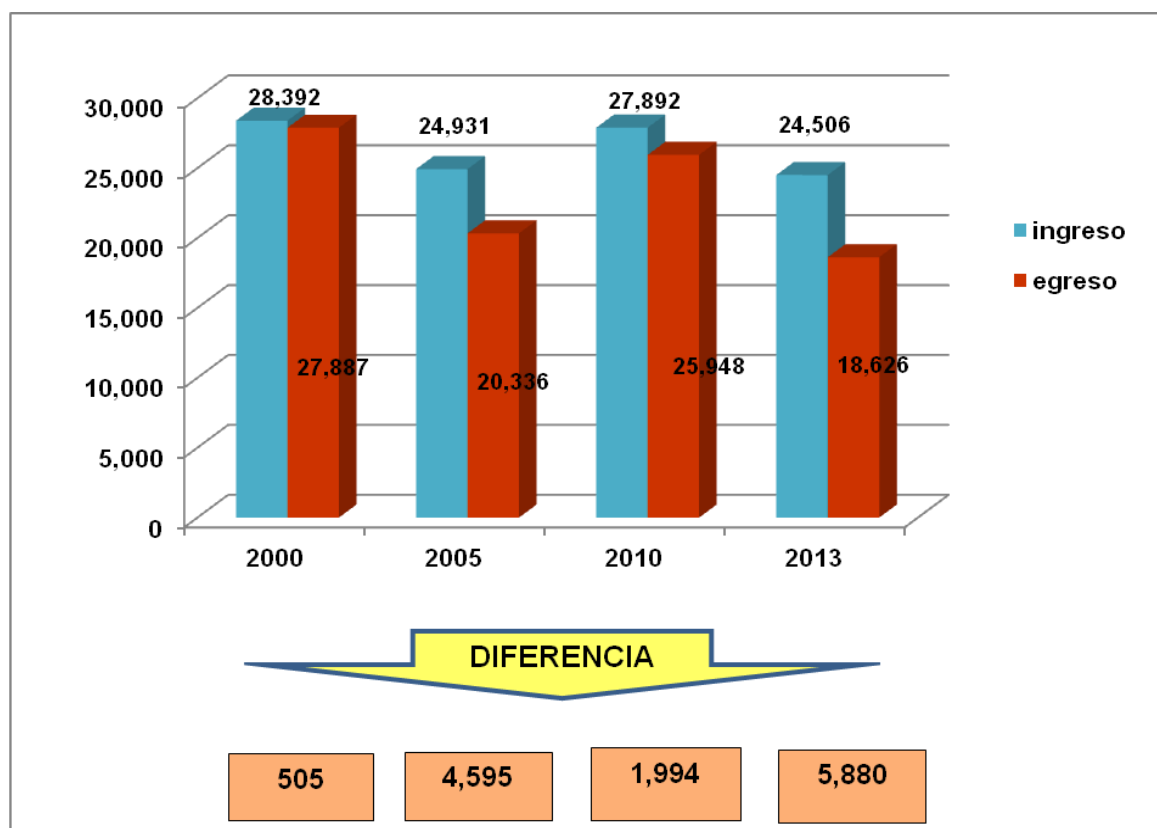
- Sentencias del Tribunal Constitucional.
- Ley N° 29604, Disposiciones Complementarias Finales, Primera.- Aplicación de la Ley.
- VII Pleno Jurisdiccional de las Salas Penales Permanente y Transitoria - Acuerdo Plenario N° 8-2011/CJ-116 de fecha 06/12/2011, publicada el 30/05/2012.
- Resolución Administrativa N° 297-2011-P-PJ “Circular sobre la debida interpretación y aplicación de los beneficios penitenciarios”.
- Ley N° 29981, que regula el procedimiento para el trámite de los beneficios penitenciarios.
- Ley N° 30076 - Elimina beneficios penitenciarios de semi - libertad y liberación condicional a diversos delitos y restringe la redención de pena por el estudio o trabajo.
- Ley N° 30077 - Lucha contra el crimen organizado, elimina beneficios penitenciarios a diversos delitos.
- Ley N° 30101 - Ley que fija las reglas de aplicación temporal relacionadas a beneficios penitenciarios.
- Diversas leyes que regulan los beneficios penitenciarios de semi - libertad y liberación condicional.

El porcentaje de hacinamiento que viene atravesando los establecimientos penitenciarios, no está dado solamente por el número de ingresos de internos, básicamente está dado por que se viene reduciendo el número de egresos, como muestra se puede presentar que en el año 2,013 ingresaron 24,506

internos y egresaron 18,626 internos,¹²¹ ello da una diferencia de 5,880, tal como se puede apreciar en el Cuadro N° 11.

CUADRO N° 11

Ingresos y Egresos de la Población Penal

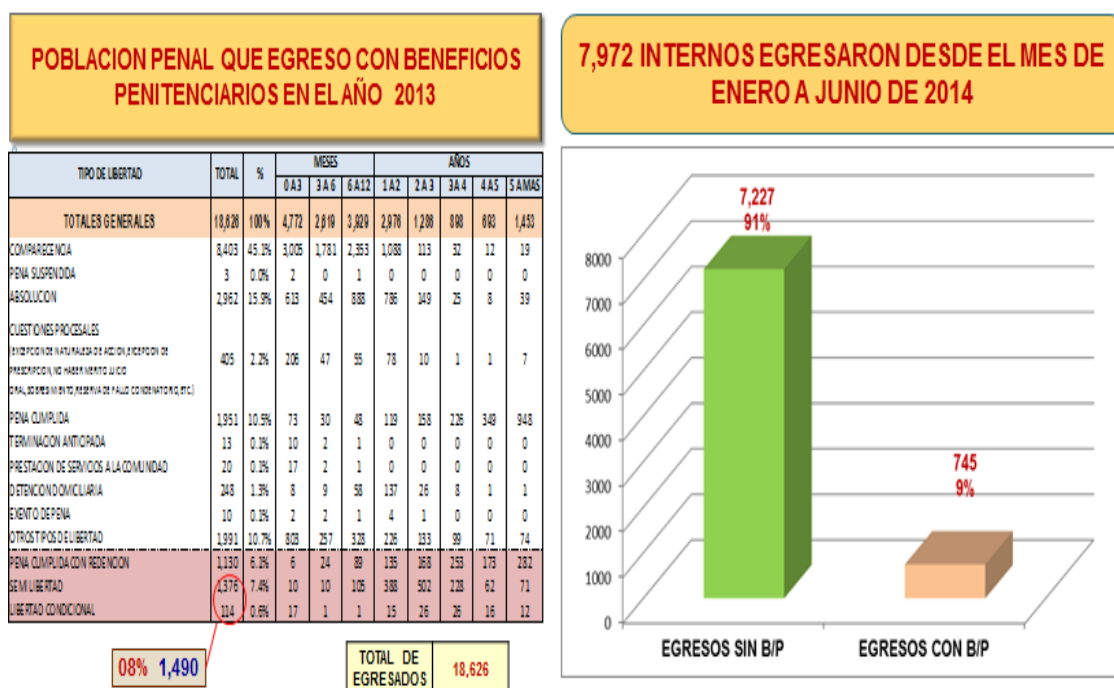


Un análisis mayor es el que debe realizarse sobre los egresos de los internos con beneficios penitenciarios de semi - libertad o liberación condicional, ya que de los 18,626 internos que egresaron el año 2013, solamente 1,490 que representa el 08% egresaron con dichos beneficios penitenciarios, la otra cantidad 17,136 internos que representan el 92% fueron excarcelados por otro tipo de libertad. Al 30 de junio de 2014, de los 7,972 internos que salieron en libertad, 745 de ellos que representan el 9%, lo hicieron vía beneficios penitenciarios, la otra cantidad 7,227 internos que representan el 93% del total

¹²¹ Fuente: Instituto Nacional Penitenciario al 31 de diciembre del año 2013

de los egresos salieron con otro tipo de libertad¹²²; lo que nos permite afirmar que el incremento del fenómeno criminal no se debe a que los internos egresan con beneficios penitenciarios, como afirman aquellos que buscan justificar la reducción y eliminación de los beneficios penitenciarios; asimismo, se puede establecer que la reducción y/o eliminación de dichos beneficios penitenciarios no redujo o freno el incremento de la delincuencia. El número de egresos se puede apreciar en el Cuadro N° 12.

CUADRO N° 12

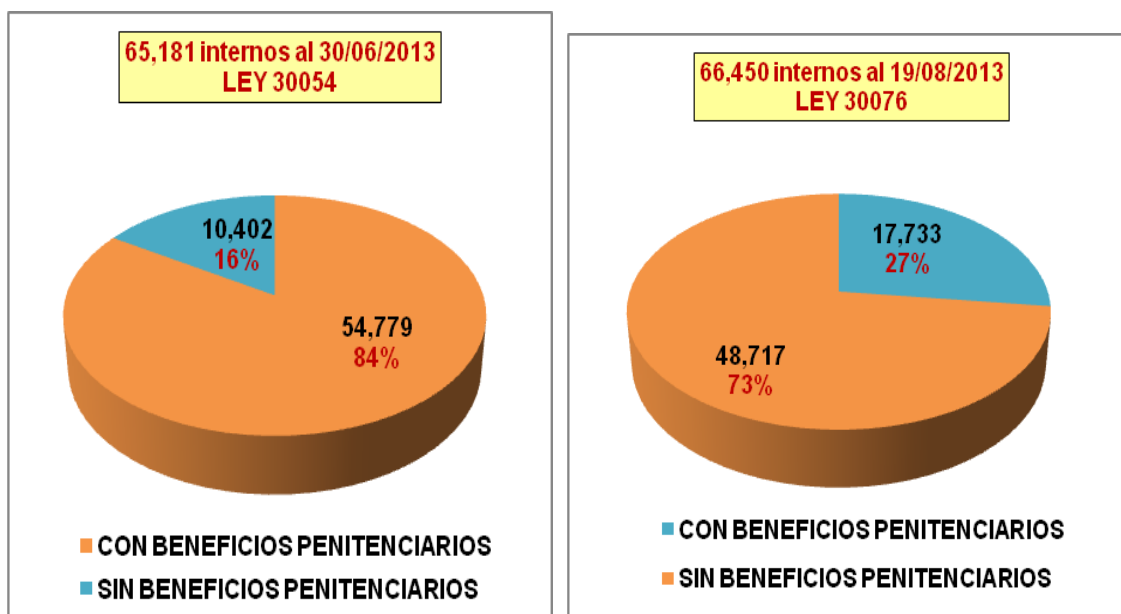


La restricción y/o eliminación de los beneficios penitenciarios de redención de la pena por el trabajo o el estudio, la semi - libertad y la liberación condicional, se fueron produciendo de manera gradual, no representando mayor efecto en el sistema penitenciario; con la dación de la Ley 29604 de fecha 22OCT2013, la restricción afectó de manera significativa; sin embargo, es con la Ley 30054 de fecha 30JUN2013 y la Ley 30076 de fecha 19AGO2013, se prohíben y

¹²² Fuente: Instituto Nacional Penitenciario al 30 de junio del año 2014

restringen los beneficios penitenciarios de redención de la pena por el trabajo y la educación, semi - libertad y liberación condicional a diversos delitos como: Hurto Agravado, Robo Agravado, Tráfico Ilícito de Drogas, etc., se golpea significativamente el sistema penitenciario nacional, ya que de tener el 16% se paso al 73% de delitos que no tendrían acceso a los beneficios penitenciarios, como se muestra en el Cuadro N° 13.¹²³

CUADRO N°13



Con la dación de las leyes 30054 y 30076, se afectaba de manera significativa al sistema penitenciario nacional, por la incidencia que generaba en la población penal que de noche a la mañana, se veía sin acceso a los beneficios penitenciarios de redención de la pena, semi - libertad y liberación condicional, luego de las coordinaciones y dialogo con la población penal de los principales establecimientos penitenciarios, a fin de que no realzaran medidas de fuerza se dio Ley 30101 publicado el 01NOV2013, en el que se establecía la vigencia de las Leyes 30054, 30068, 30076 y 30077, señalando que su aplicación es para los condenados por los delitos que se cometan a partir de su vigencia; sin perjuicio a ello, desde el 19AGO2013, fecha en que se dio la Ley 30076, la

¹²³ Fuente: Instituto Nacional Penitenciario

población en los 67 establecimientos penitenciarios alcanzó a 66,450 internos, al 15SET2014 aumento a 71,279¹²⁴ internos; es decir hubo un incremento de la población penal de 4,829 internos y considerando que según composición de la población penal entre los delitos de Contra el Patrimonio, Tráfico Ilícito de Drogas, Violación de la Libertad Sexual y Contra la Vida el Cuerpo y la Salud representan el 97% del total de la población, los cuales se han visto afectados con la restricción y/o eliminación de los beneficios penitenciarios, el número de internos que se vería afectando alcanza a 4,684 internos, tal como se puede apreciar en el Cuadro N° 14¹²⁵

CUADRO N° 14



La Constitución Política del Perú, el Código de Ejecución Penal y su Reglamento establecen el principio de que el régimen penitenciario tiene como objetivo la reeducación, rehabilitación y reincorporación del penado a la sociedad. Según el Código de Ejecución Penal el otorgamiento de los beneficios penitenciarios de semi - libertad y liberación condicional está

¹²⁴ Fuente: Instituto Nacional Penitenciario

¹²⁵ Fuente: Instituto Nacional Penitenciario al 15 de setiembre de 2014

circunscrito al cumplimiento del tiempo y de requisitos formales¹²⁶, pudiéndose dar el caso que un interno que se encuentre recluido en el Establecimiento Penitenciario de Lima (ex San Jorge) que es del Régimen Cerrado Ordinario para internos primarios y de mínima seguridad y peligrosidad puede solicitar acogerse a los beneficios penitenciario de semi - libertad o liberación condicional y la autoridad judicial no le otorga; también puede darse el caso que un interno recluido en el Establecimiento Penitenciario de Challapalca que es de Régimen Cerrado Especial para internos de difícil readaptación y de máxima peligrosidad que se encuentran reclusos por haber regresado en su tratamiento y la autoridad judicial puede otorgar el beneficio penitenciario solicitado; desde una visión resocializador y de política criminal, consideramos que debería haber algún tipo de impedimento a los beneficios penitenciarios no solamente por el tipo legal o por el delito cometido, sino también por el grado de resocialización en que se encuentre el interno; es decir, por las acciones de tratamiento que se brinda a los internos, debiéndose dar mayor posibilidad de otorgarse beneficio penitenciario de semi - libertad y liberación condicional a los internos que se encuentren en el Régimen Cerrado Ordinario y prohibir dichos beneficios penitenciarios a aquellos internos que se ubican en el Régimen Cerrado Especial en sus Etapas “A”, “B” y “C”.

Para el logro de esta nueva visión en el otorgamiento de los beneficios penitenciarios de semi libertad y liberación condicional en el que el tratamiento que se brinde a los internos sea el lineamiento general es necesario:

- Establecer políticas penitenciarias eficaces en el tratamiento penitenciario que se brinda a los internos.
- Mejorar el control y rigurosidad en el tratamiento, clasificación de internos, evaluaciones semestrales y evaluaciones para beneficios penitenciarios, proponiendo solamente a los que reúnan condiciones readaptativas favorables para su resocialización.

¹²⁶ Artículos 48 y 53 del Código de Ejecución Penal

La pena¹²⁷

a) Función de la pena. La pena como prevención de la violencia.¹²⁸

FERRAJOLI señala que la concepción de la pena como un medio es un rasgo común de todas las doctrinas relativas o utilitaristas¹²⁹ (desde las correccionalistas –prevención especial positiva-, a las de incapacitación –prevención especial negativa-, de integración –prevención general positiva- o las de intimidación general - prevención general negativa-). Todas estas ideologías se orientan a valorar más las características del sujeto sancionado que el hecho cometido y promueven el uso del Derecho penal, no sólo para prevenir delitos sino también para transformar las personalidades “desviadas” de acuerdo con proyectos autoritarios de homologación o alternatively de neutralización. Las ideologías de la prevención negativa se exponen además a la objeción kantiana de que ningún hombre puede ser tratado como un “mero medio” para fines de otros¹³⁰.

Para él, con las “ideologías RE” la pena asume la forma de un tratamiento que apunta a la transformación o neutralización y la reeducación hacia los valores

¹²⁷ Murilo Rodríguez, Roy Alexander. Modernas tendencias en el Derecho Penitenciario. Las propuestas del “Derecho penitenciario mínimo”, el “Derecho penitenciario del enemigo” y las reformas del 2003 en el ordenamiento jurídico-penitenciario español. UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID. INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS “BARTOLOMÉ DE LAS CASAS”. Getafe. 2009. Recuperado: <http://boletintokata.files.wordpress.com/2011/10/modernas-tendencias-en-el-derecho-penitenciario.pdf>

¹²⁸ Murilo Rodríguez, Roy Alexander. Modernas tendencias en el Derecho Penitenciario. Las propuestas del “Derecho penitenciario mínimo”, el “Derecho penitenciario del enemigo” y las reformas del 2003 en el ordenamiento jurídico-penitenciario español. UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID. INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS “BARTOLOMÉ DE LAS CASAS”. Getafe. 2009. Recuperado: <http://boletintokata.files.wordpress.com/2011/10/modernas-tendencias-en-el-derecho-penitenciario.pdf>

¹²⁹ El autor hace una crítica a las diferentes teorías de la pena y por razones prácticas nos limitaremos a exponer su crítica al utilitarismo, considerando que como el mismo autor señala, ésta ideología ha recibido un gran respaldo por parte de la cultura jurídica general. Sus críticas a las diferentes justificaciones de la pena. (FERRAJOLI, Derecho y razón..., cit. pp.247-280). En: Murilo Rodríguez, Roy Alexander. Modernas tendencias en el Derecho Penitenciario. Las propuestas del “Derecho penitenciario mínimo”, el “Derecho penitenciario del enemigo” y las reformas del 2003 en el ordenamiento jurídico-penitenciario español. UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID. INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS “BARTOLOMÉ DE LAS CASAS”. Getafe. 2009. Recuperado:

<http://boletintokata.files.wordpress.com/2011/10/modernas-tendencias-en-el-derecho-penitenciario.pdf>

¹³⁰ FERRAJOLI, Derecho y razón..., cit., pp. 258-280. En: Murilo Rodríguez, Roy Alexander. Modernas tendencias en el Derecho Penitenciario. Las propuestas del “Derecho penitenciario mínimo”, el “Derecho penitenciario del enemigo” y las reformas del 2003 en el ordenamiento jurídico-penitenciario español. UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID. INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS “BARTOLOMÉ DE LAS CASAS”. Getafe. 2009. Recuperado:

<http://boletintokata.files.wordpress.com/2011/10/modernas-tendencias-en-el-derecho-penitenciario.pdf>

dominantes, lo que impone una aflicción al sujeto y constituye una lesión a su libertad moral. Estas ideologías constituyen un menoscabo a la libertad interior del detenido y su derecho de ser y permanecer como es, entrometiéndose el Estado en la personalidad psíquica del individuo, al pretender transformarlo moralmente mediante medidas preventivas o punitivas irrogadas por lo que es, más que por lo que hizo.¹³¹

Considera además que en todo caso el fin pedagógico o de resocialización no es realizable. Por el contrario las cárceles son un lugar altamente criminógeno de formación e incitación al delito. Considera que la educación es incompatible con la represión y aunque el utilitarismo ha sido respaldado por buena parte de la cultura jurídica contemporánea, es una postura incompatible con el principio de la libertad, el respeto a la persona y la autonomía de la conciencia.

El correccionalismo atenta también contra principios fundamentales del Estado de Derecho como el de igual respeto a las diferencias y la tolerancia a todos, incluso a la personalidad más perversa y enemiga¹³².

De las diferentes posiciones del utilitarismo, la única que sí resulta rescatable es la de la prevención general de los delitos, pero por sí misma no es suficiente como justificación y legitimación, pues podría dar base a una extralimitación del sistema en función de asegurar ese objetivo, por lo que señala el autor que ese argumento debe complementarse con otra finalidad, concretamente la prevención de las penas arbitrarias o desproporcionadas.

En resumen, se propone una doble finalidad del Derecho penal y las penas: la prevención del delito y la prevención de las penas arbitrarias, justificándose el

¹³¹ FERRAJOLI, Democracia y garantismo..., cit., p. 206. En: Murilo Rodríguez, Roy Alexander. Modernas tendencias en el Derecho Penitenciario. Las propuestas del "Derecho penitenciario mínimo", el "Derecho penitenciario del enemigo" y las reformas del 2003 en el ordenamiento jurídico-penitenciario español. UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID. INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS "BARTOLOMÉ DE LAS CASAS". Getafe. 2009. Recuperado:

<http://boletintokata.files.wordpress.com/2011/10/modernas-tendencias-en-el-derecho-penitenciario.pdf>

¹³² FERRAJOLI, Derecho y razón..., cit., pp. 263-267. En: Murilo Rodríguez, Roy Alexander. Modernas tendencias en el Derecho Penitenciario. Las propuestas del "Derecho penitenciario mínimo", el "Derecho penitenciario del enemigo" y las reformas del 2003 en el ordenamiento jurídico-penitenciario español. UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID. INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS "BARTOLOMÉ DE LAS CASAS". Getafe. 2009. Recuperado:

<http://boletintokata.files.wordpress.com/2011/10/modernas-tendencias-en-el-derecho-penitenciario.pdf>

monopolio de la potestad punitiva únicamente en la medida que la violencia producida por el sistema penal sea menor que la que se produciría en completa anarquía punitiva.

b) Por la certeza en la duración de las penas. Crítica de FERRAJOLI al principio de flexibilidad.¹³³

FERRAJOLI se cuestiona si es legítima la modificación de la duración de la pena ya determinada por el juez sentenciador, así como la licitud de que jueces o autoridades penitenciarias, reduzcan o aumenten la pena de conformidad con los resultados del tratamiento penitenciario y el comportamiento del sujeto.

Para él la prolongación de la sanción o medidas restrictivas, más allá del plazo legal y judicialmente establecido, contradice sin duda alguna los principios del Estado de Derecho y en concreto, los axiomas básicos de su propuesta garantista.

Respecto de la posibilidad de acortar el periodo de duración de la pena o su flexibilización, ante el buen comportamiento y arrepentimiento del individuo, señala que la situación no parece ser tan evidente como en el supuesto anterior pero igualmente concluye que resulta improcedente.¹³⁴

FERRAJOLI considera que la flexibilidad de la pena se produce por el carácter retributivo y pedagógico que los diferentes modelos otorgan a la pena, pero sobre todo por una cuestión objetiva: los extensos periodos de privación de libertad. De esta forma, flexibilización y severidad mediante penas

¹³³ Murilo Rodríguez, Roy Alexander. Modernas tendencias en el Derecho Penitenciario. Las propuestas del “Derecho penitenciario mínimo”, el “Derecho penitenciario del enemigo” y las reformas del 2003 en el ordenamiento jurídico-penitenciario español. UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID. INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS “BARTOLOMÉ DE LAS CASAS”. Getafe. 2009. Recuperado: <http://boletintokata.files.wordpress.com/2011/10/modernas-tendencias-en-el-derecho-penitenciario.pdf>

¹³⁴ “Menos clara es la cuestión del acortamiento de la pena en sede de ejecución. Se trata del tipo de flexibilidad de la pena privativa de libertad que hacen posible en sede de ejecución las llamadas “medidas alternativas”... En su apoyo hay un argumento consistente y sugestivo: ¿Qué sentido tiene continuar manteniendo recluida a una persona cuando, a muchos años de distancia de la imposición de la pena por parte del juez, es ya otra persona completamente distinta de la que fue condenada?”, (FERRAJOLI, Derecho y razón..., cit., pp. 406-407). En: Murilo Rodríguez, Roy Alexander. Modernas tendencias en el Derecho Penitenciario. Las propuestas del “Derecho penitenciario mínimo”, el “Derecho penitenciario del enemigo” y las reformas del 2003 en el ordenamiento jurídico-penitenciario español. UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID. INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS “BARTOLOMÉ DE LAS CASAS”. Getafe. 2009. Recuperado: <http://boletintokata.files.wordpress.com/2011/10/modernas-tendencias-en-el-derecho-penitenciario.pdf>

elevadísimas se retroalimentan y justifican mediante un círculo vicioso y perverso, justificándose recíprocamente.¹³⁵

Para el autor esta situación es un problema o defecto estructural –penas elevadísimas-, y más que buscar un remedio –modificación de los plazos de encierro- debería eliminarse el defecto, disminuyendo en sede legal las penas destinadas a ser reducidas en la fase ejecutiva, pues después de veinte años de flexibilidad se ha duplicado la población carcelaria y aunque así no fuera, le parece absurdo disponer legalmente de penas severas para posteriormente desmentirlas con una serie de medidas de indulgencia discrecional. La severidad en la imposición y la indulgencia en la ejecución, así como la diferencia entre la pena impuesta y la efectivamente cumplida, le resultan una especie de esquizofrenia que responde a una doblez de la política penal en la búsqueda de dos finalidades inconfesadas –ambas incompatibles con su modelo garantista de Derecho penal-: el carácter ejemplar y simbólico que se da con la imposición de la condena y no solo con la amenaza legal; y el carácter correctivo y disciplinario de la prisión¹³⁶ Esa mutación de la pena produce la disolución de la legalidad y otorga a las instituciones punitivas un carácter potestativo y totalizante¹³⁷.

¹³⁵ FERRAJOLI, Democracia y garantismo..., cit., p. 206. En: Murilo Rodríguez, Roy Alexánder. Modernas tendencias en el Derecho Penitenciario. Las propuestas del “Derecho penitenciario mínimo”, el “Derecho penitenciario del enemigo” y las reformas del 2003 en el ordenamiento jurídico-penitenciario español. UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID. INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS “BARTOLOMÉ DE LAS CASAS”. Getafe. 2009. Recuperado:

<http://boletintokata.files.wordpress.com/2011/10/modernas-tendencias-en-el-derecho-penitenciario.pdf>

¹³⁶ FERRAJOLI, Derecho y razón..., cit., p. 408. En: Murilo Rodríguez, Roy Alexánder. Modernas tendencias en el Derecho Penitenciario. Las propuestas del “Derecho penitenciario mínimo”, el “Derecho penitenciario del enemigo” y las reformas del 2003 en el ordenamiento jurídico-penitenciario español. UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID. INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS “BARTOLOMÉ DE LAS CASAS”. Getafe. 2009. Recuperado:

<http://boletintokata.files.wordpress.com/2011/10/modernas-tendencias-en-el-derecho-penitenciario.pdf>

¹³⁷ En el mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), señala la necesidad de reducir al máximo las potestades discrecionales de los órganos del Sistema penal de tal forma que todo esté fijado por la ley; Corte IDH, caso Baena Ricardo y otros, sentencia de 02 de febrero de 2001, serie C, Nº 72, párrafo 107. En: Murilo Rodríguez, Roy Alexánder. Modernas tendencias en el Derecho Penitenciario. Las propuestas del “Derecho penitenciario mínimo”, el “Derecho penitenciario del enemigo” y las reformas del 2003 en el ordenamiento jurídico-penitenciario español. UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID. INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS “BARTOLOMÉ DE LAS CASAS”. Getafe. 2009. Recuperado:

<http://boletintokata.files.wordpress.com/2011/10/modernas-tendencias-en-el-derecho-penitenciario.pdf>

La flexibilización de la pena además implica la duplicidad del trabajo pues la pena en primer lugar debe determinarse en función del delito y posteriormente redeterminarse por parte de las autoridades encargadas de la ejecución – administrativas o judiciales-, y esta vez en función del comportamiento del sujeto en la cárcel, lo que otorga un poder desmesurado que hace de la sanción penal una pena arbitraria que compara con las sanciones premodernas:

“Esta doble función de la pena –ejemplar en el momento de la condena, disciplinaria y compromisorio en el momento de la ejecución- confiere por lo demás a las instituciones punitivas un carácter fuertemente potestativo y totalizante... Se confiere así a éstos órganos un poder inmenso e incontrolado: la pena, cuantitativamente flexible y cualitativamente diferenciada en sede de ejecución no es menos despótica, en efecto, que las penas arbitrarias premodernas, de las que difiere solamente porque el arbitrio, en lugar de agotarse en el acto de su irrogación, se prorroga durante todo el curso de su aplicación.”¹³⁸.

Así, el sistema de justicia tal y como funciona en la práctica de la mayoría de Estados –excesivo uso de la pena de prisión y penas muy altas coexistiendo con un tratamiento y una serie de beneficios penitenciarios que permiten reducir el periodo del encierro- produce una pena desigual, atípica e incierta y la disolución de sus garantías básicas: la legalidad y la jurisdiccionalidad, su abstracta igualdad y certeza:

“De este modo, la pena no es ya retribución ‘igual’, sino tratamiento diferenciado, con fines de readaptación del condenado a modelos ético políticos de normalidad social; no es ya una sanción típica con contenido

¹³⁸ FERRAJOLI, Derecho y razón..., cit., p. 408. En idéntico sentido, EL MISMO, Democracia y garantismo..., cit., pp. 204-205. En: Murilo Rodríguez, Roy Alexander. Modernas tendencias en el Derecho Penitenciario. Las propuestas del “Derecho penitenciario mínimo”, el “Derecho penitenciario del enemigo” y las reformas del 2003 en el ordenamiento jurídico-penitenciario español. UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID. INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS “BARTOLOMÉ DE LAS CASAS”. Getafe. 2009. Recuperado: <http://boletintokata.files.wordpress.com/2011/10/modernas-tendencias-en-el-derecho-penitenciario.pdf>

taxativamente predeterminado por la ley, sino una medida de contenido variable e indeterminado; y su naturaleza y medida no están vinculados a presupuestos de hecho a su vez predeterminados legalmente y comprobados judicialmente, sino decididos discrecionalmente –poco importa si por la autoridad carcelaria o por los jueces de vigilancia- sobre la base de la observación científica de la personalidad del condenado...La transformación de la pena en práctica pedagógica y en sometimiento disciplinario se ha llevado a cabo, además de con la individualización del tratamiento, con el auxilio de un completo mecanismo persuasorio integrado por sanciones y beneficios... De este modo el recluso, sujeto pasivo de la represión, se ha convertido en sujeto activo de la auto-represión, al que se pide que colabore en la violencia que se proyecta sobre él y que se haga merecedor de premios y beneficios penitenciarios, dando pruebas cotidianamente de su progresivo arrepentimiento... La coerción moral tiende a sustituir a la coerción física; el condicionamiento persuasivo de la conciencia, a la dureza de las condiciones de vida; la observación y la sumisión de las almas, a la vigilancia y disciplina de los cuerpos. Lo que no evita que también en la nueva cárcel pervivan formas de vejación, aunque diferenciadas y especializadas; ni que, por otra parte, la cárcel disciplinada, prefigurada normativamente, conviva, en muchos casos, con la cárcel salvaje, dominada por mafias internas y caracterizada por la máxima inseguridad para la vida y los demás derechos de los reclusos.”¹³⁹.

Someter al privado o privada de libertad a un marco de decisiones relativas a su fuero interno –que como tal considera inverificables-, le genera a éste la total pérdida de expectativas y una gran incertidumbre. En esas condiciones, el preso pierde la libertad completamente, pues su destino queda en manos de

¹³⁹ FERRAJOLI, Derecho y razón..., cit., p. 722. En: Murilo Rodríguez, Roy Alexander. Modernas tendencias en el Derecho Penitenciario. Las propuestas del “Derecho penitenciario mínimo”, el “Derecho penitenciario del enemigo” y las reformas del 2003 en el ordenamiento jurídico-penitenciario español. UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID. INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS “BARTOLOMÉ DE LAS CASAS”. Getafe. 2009.

Recuperado:

<http://boletintokata.files.wordpress.com/2011/10/modernas-tendencias-en-el-derecho-penitenciario.pdf>

otra persona y a su arbitrio, dinámica con la que se le cosifica y lesiona su dignidad¹⁴⁰.

De esta manera, con la flexibilización la sanción la pena pierde el carácter de abstracta y genérica y se convierte en una medida incierta, de contenido variable e indeterminado, ajena a los fines constitucionales de la igualdad y certeza que le deben regir¹⁴¹.

Otro elemento nocivo de este principio es que acentúa el carácter selectivo y desigual del sistema penal, pues los criterios predominantes utilizados para resolver la procedencia o no de los beneficios son complemente clasistas porque más que el hecho y la conducta del sujeto, se pone atención a sus perspectivas laborales o civiles, que obviamente son mejores para quienes gozan de un mayor nivel económico o de educación.

“Los criterios que deciden sobre los beneficios, a falta de parámetros de hecho, están, como se ha visto, insuflados por el sustancialismo más puro: no de lo que se ha hecho, sino de lo que se es. A tenor de las primeras experiencias de aplicación de la ley, han terminado por imponerse como criterios predominantes de la decisión, más que la conducta en la prisión, las perspectivas laborales o de reinserción en la vida civil, que obviamente, son mayores para los internos de condición económica y social más elevada. Se ha producido, en suma, una diferencia de tratamiento basada directamente en el status y el rol social de los detenidos: sus oficios o profesiones, sus contactos

¹⁴⁰ En el constitucionalismo democrático la dignidad constituye un límite sustancial indisponible frente al poder y por esa razón su preponderancia en la teoría garantista. Al respecto, PEÑA FREIRE, Antonio Manuel, La garantía en el Estado constitucional de Derecho, Madrid, Trotta, 1997, pp. 83-86. Sobre el concepto de libertad como certeza de expectativas y la facultad de ser lo que se quiere sin temor a infringir la ley y la inmunidad ante intervenciones arbitrarias, FERRAJOLI, Derecho y razón..., cit. p. 409. En: Murilo Rodríguez, Roy Alexander. Modernas tendencias en el Derecho Penitenciario. Las propuestas del “Derecho penitenciario mínimo”, el “Derecho penitenciario del enemigo” y las reformas del 2003 en el ordenamiento jurídico-penitenciario español. UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID. INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS “BARTOLOMÉ DE LAS CASAS”. Getafe. 2009. Recuperado:

<http://boletintokata.files.wordpress.com/2011/10/modernas-tendencias-en-el-derecho-penitenciario.pdf>

¹⁴¹ FERRAJOLI, Derecho y razón..., cit. pp. 409, 719-726. En: Murilo Rodríguez, Roy Alexander. Modernas tendencias en el Derecho Penitenciario. Las propuestas del “Derecho penitenciario mínimo”, el “Derecho penitenciario del enemigo” y las reformas del 2003 en el ordenamiento jurídico-penitenciario español. UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID. INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS “BARTOLOMÉ DE LAS CASAS”. Getafe. 2009. Recuperado:

<http://boletintokata.files.wordpress.com/2011/10/modernas-tendencias-en-el-derecho-penitenciario.pdf>

externos, sus relaciones sociales y en general, el grado de preocupación que logran suscitar en su ambiente originario... De ahí se deriva una tipología de los beneficiados y los discriminados que refleja su extracción social y amplifica las connotaciones clasistas de la desigualdad penal: de hecho quedan tendencialmente excluidos de los beneficios –por la imposibilidad de obtener un trabajo y una reinserción verosímil y, aún antes de eso, de orientarse en el laberinto premial- los extranjeros, los apátridas, los gitanos, además por supuesto, de los condenados desempleados y socialmente más débiles e indigentes.”¹⁴²

El vaciamiento de las garantías que la práctica penitenciaria produce, se acentúa cuando en lugar de cárceles iguales para todos, se permite la existencia de centros de reclusión de distinto tipo, unos con mayor grado de seguridad y contención que otros, lo que permite la clasificación de los y las personas detenidas según el supuesto grado de peligrosidad, valoración subjetiva normalmente endosada no a las autoridades judiciales sino a las penitenciarias, que se realiza por lo general, al margen de situaciones objetivas como el delito o algún otro argumento fáctico¹⁴³. Esto produce un régimen carcelario dual, la disminución de derechos y el agravamiento de la sanción para un gran sector de la población penal que cumple una pena de la misma naturaleza que el resto.

Señala además que en la práctica esa diferencia o dualidad ha respondido más a fines de disciplina y coerción de derechos que a verdaderos motivos de

¹⁴² FERRAJOLI, Derecho y razón..., cit., pp. 725-726. En: Murilo Rodríguez, Roy Alexander. Modernas tendencias en el Derecho Penitenciario. Las propuestas del “Derecho penitenciario mínimo”, el “Derecho penitenciario del enemigo” y las reformas del 2003 en el ordenamiento jurídico-penitenciario español. UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID. INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS “BARTOLOMÉ DE LAS CASAS”. Getafe. 2009. Recuperado:

<http://boletintokata.files.wordpress.com/2011/10/modernas-tendencias-en-el-derecho-penitenciario.pdf>

¹⁴³ Este factor contribuye notablemente a agravar la atipicidad y la imprevisibilidad de los contenidos de la detención. Dos siglos después han mejorado las condiciones de las cárceles pero no ha cambiado sino que incluso se ha agravado, la indeterminación del castigo.

(FERRAJOLI, Democracia y garantismo..., cit., pp. 204-205). En: Murilo Rodríguez, Roy Alexander. Modernas tendencias en el Derecho Penitenciario. Las propuestas del “Derecho penitenciario mínimo”, el “Derecho penitenciario del enemigo” y las reformas del 2003 en el ordenamiento jurídico-penitenciario español. UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID. INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS “BARTOLOMÉ DE LAS CASAS”. Getafe. 2009. Recuperado:

<http://boletintokata.files.wordpress.com/2011/10/modernas-tendencias-en-el-derecho-penitenciario.pdf>

seguridad porque si el motivo fuera realmente este último, bien se podía resolver con el incremento de la vigilancia interior y exterior de los establecimientos penitenciarios¹⁴⁴.

FERRAJOLI cuestiona la función de los juzgados de vigilancia Penitenciaria al considerar que por su objeto y naturaleza ni siquiera realizan funciones jurisdiccionales sino propiamente administrativas.

“Por más dotados de humanidad y de sabiduría que puedan estar los jueces de vigilancia penitenciaria, es el objetivo y la naturaleza de sus decisiones lo que hace que su función no sea jurisdiccional sino administrativa. La autoridad que dispensa o que niega un beneficio penal, de cualquier modo que se la llame, no comprueba hechos en régimen de contradicción y publicidad, sino que valora y juzga directamente la interioridad de las personas; no decide sobre la comisión de un delito, es decir, sobre una hipótesis empírica verificable y refutable, como exige el carácter cognoscitivo propio de la jurisdicción, sino inmediatamente sobre la ‘ausencia de peligrosidad’ de un hombre, su ‘buena conducta’, su ‘arrepentimiento sobrevenido’ o sobre las valoraciones análogas inverificables e irrefutables por su naturaleza. Es este poder ilimitado el que hace liberticida y total a la institución carcelaria: porque reduce la persona a cosa, poniéndola completamente en manos de otro hombre y lesionando con ello su dignidad, sea quien fuere, incluso el más sabio y honesto, el que debe decidir. La libertad, según sus definiciones clásicas, consiste en la certeza de las expectativas, en la inmunidad frente a intervenciones arbitrarias, en la facultad de poder hacer o pensar y; antes aún, de ser lo que se quiere ser sin temor de infringir la ley. Aquí por el contrario todo el ser del detenido se encuentra comprometido por la pena: una vez encarcelado él no tiene una pena cierta que

¹⁴⁴ FERRAJOLI, Derecho y razón..., cit., pp. 723. En: Murilo Rodríguez, Roy Alexánder. Modernas tendencias en el Derecho Penitenciario. Las propuestas del “Derecho penitenciario mínimo”, el “Derecho penitenciario del enemigo” y las reformas del 2003 en el ordenamiento jurídico-penitenciario español. UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID. INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS “BARTOLOMÉ DE LAS CASAS”. Getafe. 2009. Recuperado: <http://boletintokata.files.wordpress.com/2011/10/modernas-tendencias-en-el-derecho-penitenciario.pdf>

cumplir, sino un mañana incierto que deberá contratar día a día con sus carceleros.”¹⁴⁵

Considera que las diferenciaciones que permite y reproduce el sistema penitenciario bajo su finalidad de prevención especial, reeducativa o resocializadora y el sometimiento del sujeto al tratamiento, impone en la práctica una separación entre pena y delito donde se le da mayor trascendencia no a lo que hizo el sujeto sino a su personalidad, desplazándose el modelo de Derecho penal de hecho por un modelo que en la ejecución parece más de Derecho penal de autor¹⁴⁶, en detrimento de las garantías básicas:

“...han decaído los caracteres de igualdad, abstracción, certeza y determinación legal que eran propios de la pena privativa de libertad en su modelo liberal. Cárceles especiales, regímenes especiales y diferenciados, tratamientos personalizados, clasificaciones por grados de peligrosidad, medidas alternativas y otras formas de premios o castigos han modelado hoy la pena sobre la concreta personalidad del condenado y, más a menudo, del imputado: sea por el predominio que han asumido las funciones correccionales de la prevención especial, sea sobre todo porque incluso el tratamiento penal ha sido cometido a la lógica del amigo/enemigo , que exige severidad de la pena tasada conforme al grado de irreductibilidad o de arrepentimiento o, si se quiere, de irrecuperabilidad o de recuperación social del detenido concreto. Es así como a la pena de privación de libertad personal se añaden penas en las penas, o a la inversa premios en las penas, una y otros atípicos, extralegales y

¹⁴⁵ FERRAJOLI, Derecho y razón..., cit., p. 409. En: Murilo Rodríguez, Roy Alexander. Modernas tendencias en el Derecho Penitenciario. Las propuestas del “Derecho penitenciario mínimo”, el “Derecho penitenciario del enemigo” y las reformas del 2003 en el ordenamiento jurídico-penitenciario español. UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID. INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS “BARTOLOMÉ DE LAS CASAS”. Getafe. 2009. Recuperado:

<http://boletintokata.files.wordpress.com/2011/10/modernas-tendencias-en-el-derecho-penitenciario.pdf>

¹⁴⁶ Sobre la incompatibilidad del Derecho penal de autor dentro del garantismo penal, ANDRÉS IBÁÑEZ, “Garantismo: una teoría crítica de la jurisdicción”, cit., p. 63.

extrajudiciales, no vinculados ya al delito sino inmediatamente al reo y discrecionalmente dispensados por vía sustancialmente administrativa”¹⁴⁷

Todas estas desigualdades reflejan, para FERRAJOLI, la crisis del principio de estricta legalidad en las penas, sobre todo en donde esas modificaciones no se encuentren ni siquiera legalmente establecidas.¹⁴⁸

De esta manera, la flexibilidad en la pena significa finalmente para FERRAJOLI el vaciamiento del juicio y de las propias garantías penales y procesales y por lo tanto, aunque inicialmente renunciar a la misma puede considerarse un coste, para él constituye más bien una ventaja que incluso hasta le otorgaría más eficacia disuasoria a la pena.

Desde el marco de un Derecho penal mínimo y contra la flexibilidad de la pena, propone la garantía de la certeza de la duración de la pena.

Para el autor esta garantía constituye un factor de mitigación de la ejecución penal, sobre todo porque esa certeza es esencial para la tranquilidad y el bienestar del sujeto condenado y además porque una pena cierta e infalible tiene mayor efecto disuasorio que una pena incierta.¹⁴⁹

La privación de libertad se ha convertido a partir del Iluminismo en la principal de las sanciones penales. Para FERRAJOLI debe procederse a su eliminación, pues no es idónea para alcanzar sus finalidades, básicamente por el alto factor

¹⁴⁷ FERRAJOLI, Derecho y razón..., cit., pp. 823-824. En: Murilo Rodríguez, Roy Alexánder. Modernas tendencias en el Derecho Penitenciario. Las propuestas del “Derecho penitenciario mínimo”, el “Derecho penitenciario del enemigo” y las reformas del 2003 en el ordenamiento jurídico-penitenciario español. UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID. INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS “BARTOLOMÉ DE LAS CASAS”. Getafe. 2009. Recuperado:

<http://boletintokata.files.wordpress.com/2011/10/modernas-tendencias-en-el-derecho-penitenciario.pdf>

¹⁴⁸ Sobre la crisis del principio de legalidad, controles ineficaces y la ilegalidad del poder, FERRAJOLI, Derechos y Garantías..., cit., p. 15. En: Murilo Rodríguez, Roy Alexánder. Modernas tendencias en el Derecho Penitenciario. Las propuestas del “Derecho penitenciario mínimo”, el “Derecho penitenciario del enemigo” y las reformas del 2003 en el ordenamiento jurídico-penitenciario español. UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID. INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS “BARTOLOMÉ DE LAS CASAS”. Getafe. 2009. Recuperado:

<http://boletintokata.files.wordpress.com/2011/10/modernas-tendencias-en-el-derecho-penitenciario.pdf>

¹⁴⁹ FERRAJOLI, Derecho y razón..., cit., p. 410. En: Murilo Rodríguez, Roy Alexánder. Modernas tendencias en el Derecho Penitenciario. Las propuestas del “Derecho penitenciario mínimo”, el “Derecho penitenciario del enemigo” y las reformas del 2003 en el ordenamiento jurídico-penitenciario español. UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID. INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS “BARTOLOMÉ DE LAS CASAS”. Getafe. 2009. Recuperado:

<http://boletintokata.files.wordpress.com/2011/10/modernas-tendencias-en-el-derecho-penitenciario.pdf>

criminógeno de la cárcel, que funciona más como una escuela de delincuencia y de reclutamiento de la criminalidad organizada. Considera que debe plantearse una nueva estrategia de reforma del Derecho penal y procurar, aunque sea a largo plazo, la supresión integral de las penas privativas de libertad y mientras tanto, al menos la reducción de su duración legal, sobre todo porque a pesar de sustituir las penas atroces, la cárcel no se limita a privar al sujeto de su libertad, sino que mantiene aún mucho de aflicción física. A ese sufrimiento se añade la aflicción psicológica que se genera a punta de soledad, aislamiento, disciplina, pérdida de sociabilidad, afectividad y hasta de la propia identidad, unido a una pretensión reeducativa y a tratamientos que de una u otra forma procuran plegar y hasta transformar a la persona del preso. Estas angustias unidas a la imprevisibilidad del contenido de la privación de libertad que se genera con la incertidumbre de los beneficios confiados a la discrecionalidad de las autoridades penitenciarias, otorga a la sanción penal un carácter arbitrario y desigual, como tal violatorio de la dignidad humana, razones suficientes para deslegitimarla y erradicarla:

“La cárcel es por tanto, una institución al mismo tiempo antiliberal, desigual, atípica, extra-legal y extra-judicial al menos en parte, lesiva para la dignidad de los presos, penosa e inútilmente aflictiva. Por eso resulta tan justificada la superación, o al menos, una drástica reducción de la duración, tanto mínima como máxima, de la pena de privación de libertad, institución cada vez más carente de sentido, que produce un coste de sufrimientos no compensado por apreciables ventajas para nadie... Pienso que la duración máxima de la pena privativa de libertad, cualquiera que sea el delito cometido, podría muy bien reducirse, a corto plazo, a 10 años y acaso, a medio plazo, a un tiempo todavía menor; y que una norma constitucional debería sancionar un límite máximo, pongamos, de 10 años. Una reducción de ese género supondría una atenuación no sólo cuantitativa sino también cualitativa de la pena, dado que la idea de retornar a la libertad después de un breve y no tras un largo o acaso interminable período haría sin duda más tolerable y menos alienante la reclusión. Y sería posible por las mismas razones que están en la base de la crisis de la cárcel: la eficacia disuasoria e estigmatizante alcanzada, en la

actual sociedad de los medios de comunicación, por el proceso y la condena pública, más que por la ejecución de la pena privativa de libertad; el progreso cívico y cultural, que hace hoy intolerable los sufrimientos inútiles o en cualquier caso excesivos; el hecho de que guste o no, en la actual sociedad informática las funciones de seguridad y de prevención general de los delitos tienden a ser satisfechas mucho más por las funciones de policía que por la amenaza de las penas.”¹⁵⁰

Su propuesta puede ser resumida como sigue: - determinación de la pena mínima necesaria en sede legislativa y jurisdiccional¹⁵¹, - supresión de la pena de muerte y de las penas perpetuas¹⁵², - reducción de las penas privativas de libertad; y - transformación de todos los beneficios del tratamiento penitenciario de tal forma que no se otorguen a modo de premios sino como derechos de todos los sujetos.

- Al mismo tiempo la previsión de todas las medidas alternativas como penas directamente imponibles en la condena, de manera que la libertad vigilada, el arresto domiciliario y la semilibertad se establezcan como penas exclusivas para los delitos leves y como penas accesorias, para los delitos más graves, transcurrido un breve periodo de reclusión:

¹⁵⁰ FERRAJOLI, Derecho y razón..., cit., pp. 413-415. En: Murilo Rodríguez, Roy Alexander. Modernas tendencias en el Derecho Penitenciario. Las propuestas del “Derecho penitenciario mínimo”, el “Derecho penitenciario del enemigo” y las reformas del 2003 en el ordenamiento jurídico-penitenciario español. UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID. INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS “BARTOLOMÉ DE LAS CASAS”. Getafe. 2009. Recuperado:

<http://boletintokata.files.wordpress.com/2011/10/modernas-tendencias-en-el-derecho-penitenciario.pdf>

¹⁵¹ Incluso recordemos que el autor lega a proponer que el legislador no le imponga un monto mínimo al juez. Supra., Cap. I, 3, b.2). En: Murilo Rodríguez, Roy Alexander. Modernas tendencias en el Derecho Penitenciario. Las propuestas del “Derecho penitenciario mínimo”, el “Derecho penitenciario del enemigo” y las reformas del 2003 en el ordenamiento jurídico-penitenciario español. UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID. INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS “BARTOLOMÉ DE LAS CASAS”. Getafe. 2009. Recuperado:

<http://boletintokata.files.wordpress.com/2011/10/modernas-tendencias-en-el-derecho-penitenciario.pdf>

¹⁵² No profundizamos en las críticas del autor a la pena de muerte o las penas perpetuas, por considerar que si bien son temas importantes y actuales en sociedades donde de ordinario se impone ese tipo de sanciones, como en Estados Unidos de Norteamérica, no resultan sanciones comunes en la realidad penitenciaria de la Unión Europea ni en la latinoamericana. Sobre los argumentos para la abolición de las penas perpetuas, FERRAJOLI, Luigi. “Ergastolo y Derechos Fundamentales”, en Anuario de Derecho Penal: el sistema de penas del nuevo Código Penal, Lima, 1999, pp. 295-306. En: Murilo Rodríguez, Roy Alexander. Modernas tendencias en el Derecho Penitenciario. Las propuestas del “Derecho penitenciario mínimo”, el “Derecho penitenciario del enemigo” y las reformas del 2003 en el ordenamiento jurídico-penitenciario español. UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID. INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS “BARTOLOMÉ DE LAS CASAS”. Getafe. 2009. Recuperado:

<http://boletintokata.files.wordpress.com/2011/10/modernas-tendencias-en-el-derecho-penitenciario.pdf>

“Cualquier transformación de los contenidos de la pena requiere además una redefinición teórica y normativa de las privaciones de bienes o derechos compatibles con la salvaguardia de la dignidad de la persona. Puede ser útil, a tal fin, partir del recogimiento de la naturaleza antieducativa y criminógena de la pena carcelaria. Si exigimos de la pena una función, ya que no educativa, cuando menos no deseducativa ni criminógena, entonces será necesario reducirla, redimensionándola o redefiniendo legalmente sus contenidos alternativos: no esperando –como se ha dicho en el apartado precedente– alterarla en la fase ejecutiva, sino modificando su duración y calidad en la fase legislativa y judicial... Si pensamos que la reclusión es por sí una aflicción inhumana y excesiva y que en la mayor parte de los casos no es necesario hacerla cumplir, siendo suficiente, supongamos, el arresto domiciliario, la residencia obligada o la semilibertad, es justo que también esto se traduzca en la transformación de las penas legales: a través de la previsión legal de la reclusión sólo para pocos casos, gravísimos delitos y por un tiempo máximo determinado, por ejemplo, los primeros tres años; y la previsión, tras esos tres años primeros, y desde el comienzo para los demás delitos, de penas legales correspondientes a las actuales medidas alternativas, como la semilibertad, el arresto de fin de semana, los arrestos domiciliarios y otras semejantes.”¹⁵³

Desde la concepción de una pena determinada e inflexible, en función de asegurar la legalidad, la libertad y la certeza, el periodo de reclusión solo podrá ser modificado ante hechos sobrevinientes y previstos legalmente:

“En todos los casos, la pena establecida por el juez en el momento de la condena deberá permanecer cierta y no modificable si no es por hechos

¹⁵³ FERRAJOLI, Derecho y razón..., cit., pp. 419-420. En: Murilo Rodríguez, Roy, Alexander. Modernas tendencias en el Derecho Penitenciario. Las propuestas del “Derecho penitenciario mínimo”, el “Derecho penitenciario del enemigo” y las reformas del 2003 en el ordenamiento jurídico-penitenciario español. UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID. INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS “BARTOLOMÉ DE LAS CASAS”. Getafe. 2009. Recuperado: <http://boletintokata.files.wordpress.com/2011/10/modernas-tendencias-en-el-derecho-penitenciario.pdf>

sobrevenidos y taxativamente preestablecidos por la ley: como, por ejemplo, los relativos a la salud del condenado.”¹⁵⁴

En síntesis, FERRAJOLI propone desde su teoría del garantismo, la renuncia a los objetivos de prevención especial positiva de la pena –“la ideología RE”, o sea: a los objetivos de resocialización, reinserción o reeducación- y en su lugar establece que el Derecho penal y la sanción deben procurar dos objetivos básicos: la prevención de los delitos y la prevención de penas arbitrarias o desproporcionadas. Por otro lado, defiende la abolición inmediata de la pena de muerte y la cadena perpetua; a largo plazo de las penas privativas de libertad, mientras a corto y mediano plazo, al menos debe procurarse su reducción, estableciendo como máximo legal los diez años. En función de garantizar la certeza necesaria para gozar de seguridad y libertad mínima, renuncia a la flexibilización de la pena y opta por la transformación de los beneficios penitenciarios, de tal forma que queden como penas alternativas de los delitos menos graves y como penas accesorias de los más graves, mas no bajo la discrecionalidad del juez de vigilancia o el funcionario penitenciario, sino como consecuencia necesaria o automática, una vez transcurrido un periodo determinado de la reclusión, garantizando así el carácter abstracto e igualitario de la sanción para todos los ciudadanos.

El enfoque de la salud pública para enfrentar la violencia y delincuencia

“El enfoque de la salud pública para enfrentar la violencia y delincuencia juvenil ha ido ganando creciente aceptación (OMS, 2003; OPS, 1998; Welsh, 2005). La investigación empírica indica que las lesiones producto de la violencia interpersonal son prevenibles, especialmente la violencia que se manifiesta entre niños y adolescentes (Brown et ál., 2005; Johnson, 2006). Uno de los aspectos centrales que caracteriza a este enfoque es el principio de la

¹⁵⁴ FERRAJOLI, Derecho y razón..., cit., p. 420. En: Murilo Rodríguez, Roy Alexander. Modernas tendencias en el Derecho Penitenciario. Las propuestas del “Derecho penitenciario mínimo”, el “Derecho penitenciario del enemigo” y las reformas del 2003 en el ordenamiento jurídico-penitenciario español. UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID. INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS “BARTOLOMÉ DE LAS CASAS”. Getafe. 2009. Recuperado: <http://boletintokata.files.wordpress.com/2011/10/modernas-tendencias-en-el-derecho-penitenciario.pdf>

promoción de la salud, el cual puede ser aprendido y desarrollado cuando está incorporado en las rutinas y percepciones diarias de los individuos y comunidades (DHHS, 2001)".¹⁵⁵

"El enfoque de la salud pública se focaliza en la prevención primaria y secundaria. La prevención primaria prioriza intervenciones sociales en los factores de riesgo o causas primarias; es decir, antes de que los jóvenes cometan actos delictivos o violentos".¹⁵⁶

"El rol de los profesionales de la salud (enfermeras, médicos, psicólogos y trabajadores sociales) ha sido destacado como prioritario en la implementación de estrategias de prevención primaria en individuos y comunidades. La prevención secundaria focaliza su atención en adolescentes y jóvenes que ya han expresado conductas violentas y antisociales. En este nivel, uno de los objetivos centrales es prevenir lesiones con armas de fuego. Las escuelas ubicadas en comunidades en alto riesgo social suelen ser identificadas como lugares prioritarios de intervención a través de la incorporación de contenidos en el currículo y en actividades extraescolares orientadas a la prevención de la violencia (Welsh, 2005)".¹⁵⁷

"Las teorías y estrategias de intervención en salud pública son importantes para reducir los significativos riesgos asociados a la violencia, especialmente cuando es considerada una amenaza a la salud y bienestar de las personas (Hammond, Haegerich & Saul, 2009). La División de Prevención de la Violencia (DVP) de los Centros para la Prevención y Control de Enfermedades de Estados Unidos (CDC por sus siglas en inglés) define como sus puntos focales

¹⁵⁵ Olate, René y Salas-Wright, Christopher. Cómo intervenir en los problemas de violencia y delincuencia juvenil?. El fracaso de los enfoques punitivos y las posibilidades del enfoque de la salud pública. Revista trabajo social. Pontificia Universidad Católica de Chile. En línea:

http://www6.uc.cl/trabajosocial/site/artic/20120524/asocfile/20120524101206/rev_trabajo_social_79.pdf

¹⁵⁶ Olate, René y Salas-Wright, Christopher. Cómo intervenir en los problemas de violencia y delincuencia juvenil?. El fracaso de los enfoques punitivos y las posibilidades del enfoque de la salud pública. Revista trabajo social. Pontificia Universidad Católica de Chile. En línea:

http://www6.uc.cl/trabajosocial/site/artic/20120524/asocfile/20120524101206/rev_trabajo_social_79.pdf

¹⁵⁷ Olate, René y Salas-Wright, Christopher. Cómo intervenir en los problemas de violencia y delincuencia juvenil?. El fracaso de los enfoques punitivos y las posibilidades del enfoque de la salud pública. Revista trabajo social. Pontificia Universidad Católica de Chile. En línea:

http://www6.uc.cl/trabajosocial/site/artic/20120524/asocfile/20120524101206/rev_trabajo_social_79.pdf

de intervención la prevención de todas las formas de violencia, entre las cuales se consideran el maltrato infantil, la violencia juvenil, la violencia sexual, la violencia en la pareja y el suicidio. Las intervenciones de la DVP se caracterizan por cuatro elementos: a) la prevención de la violencia antes de que ocurra a través de la reducción de los factores de riesgo; b) la utilización de una base científica de factores de riesgo y protección y la evaluación de intervenciones sociales que apunten a disminuir la violencia; c) la utilización de una perspectiva de población que atienda a familias y comunidades y que trascienda la intervención individual; y d) una perspectiva interdisciplinar que permita la comprensión e intervención de los múltiples factores asociados a la violencia (Hammond et ál., 2006)".¹⁵⁸

"Las estrategias de prevención de la violencia y la delincuencia basadas en los factores de riesgos fueron desarrolladas originalmente en la medicina y la salud pública, para luego ser adoptadas por la psicología, la sociología, el trabajo social y la criminología.

Los factores de riesgo son condiciones en el individuo o el medio ambiente que pueden predecir una mayor probabilidad de desarrollar un problema de conducta delictual en el futuro (Farrington, 2000; Kazdin et ál., 1997). Por ello, el objetivo primordial de este enfoque es desarrollar intervenciones sociales que permitan prevenir el desarrollo de conductas violentas y delincuenciales a nivel: a) individual, b) familiar, c) de grupo de pares y amigos, d) de la escuela, y e) de barrio y comunidades".¹⁵⁹

"Estos niveles, en general, son identificados como los cinco tipos de riesgo social, aunque es conveniente señalar que algunos autores también han mostrado evidencia de factores de riesgo en el nivel genético (Vaughn et ál., 2009).

¹⁵⁸ Olate, René y Salas-Wright, Christopher. Cómo intervenir en los problemas de violencia y delincuencia juvenil?. El fracaso de los enfoques punitivos y las posibilidades del enfoque de la salud pública. Revista trabajo social. Pontificia Universidad Católica de Chile. En línea:

http://www6.uc.cl/trabajosocial/site/artic/20120524/asocfile/20120524101206/rev_trabajo_social_79.pdf

¹⁵⁹ Olate, René y Salas-Wright, Christopher. Cómo intervenir en los problemas de violencia y delincuencia juvenil?. El fracaso de los enfoques punitivos y las posibilidades del enfoque de la salud pública. Revista trabajo social. Pontificia Universidad Católica de Chile. En línea:

http://www6.uc.cl/trabajosocial/site/artic/20120524/asocfile/20120524101206/rev_trabajo_social_79.pdf

El enfoque de la salud pública, para atender los problemas de violencia y delincuencia, se concentra no solo en los factores de riesgo sino también en aquellos de protección. Respecto a estos últimos, factores, es importante mencionar que no existe consenso respecto a su definición. La conceptualización más frecuente de factores protectores es desarrollada a partir del opuesto de cada factor de riesgo. Por ejemplo, el factor protector de “deficiente supervisión de los padres” es la “buena calidad de la supervisión de los padres”. Sin embargo, esta opción conceptual ofrece una explicación lineal de los factores de riesgo y protección, reduciendo la complejidad de los problemas de violencia y delincuencia”.¹⁶⁰

“Una definición alternativa de factores de protección es la propuesta de Farrington (2007), quien los explica variables que interactúan con factores de estos últimos de riesgo para disminuir los efectos negativos del mismo. Por ejemplo, si la baja expectativa de los padres, en cuanto a la educación de los hijos, predice la violencia o la participación en actividades delictivas de los jóvenes al ser miembros de pandillas.

De este modo, el grupo de pares reduciría los efectos negativos del factor de riesgo (baja expectativa de los padres). La investigación empírica en torno a los factores protectores para reducir la violencia y la delincuencia está recién comenzando. Sin embargo, se sugiere que las intervenciones sociales que intentan potenciarlos deberían apuntar al desarrollo de habilidades psicosociales y competencias individuales relacionadas con la resiliencia, de tal modo que permitan aumentar en los jóvenes su eficacia individual”.¹⁶¹

“Desde la perspectiva de la salud pública, la violencia en los jóvenes ha adquirido un carácter de epidemia en algunos países de la región (McAlister, 2000), especialmente cuando se consideran las tasas de homicidios, en las

¹⁶⁰ Olate, René y Salas-Wright, Christopher. Cómo intervenir en los problemas de violencia y delincuencia juvenil?. El fracaso de los enfoques punitivos y las posibilidades del enfoque de la salud pública. Revista trabajo social. Pontificia Universidad Católica de Chile. En línea:

http://www6.uc.cl/trabajosocial/site/artic/20120524/asocfile/20120524101206/rev_trabajo_social_79.pdf

¹⁶¹ Olate, René y Salas-Wright, Christopher. Cómo intervenir en los problemas de violencia y delincuencia juvenil?. El fracaso de los enfoques punitivos y las posibilidades del enfoque de la salud pública. Revista trabajo social. Pontificia Universidad Católica de Chile. En línea:

http://www6.uc.cl/trabajosocial/site/artic/20120524/asocfile/20120524101206/rev_trabajo_social_79.pdf

cuales los jóvenes son tanto las víctimas como los perpetradores de estos actos (PNUD, 2009). Nuevamente es importante destacar la distinción entre “conducta delictiva y conducta antisocial” que fue planteada en la primera sección de este artículo. La conducta delictiva hace referencia a un fenómeno legal en que oficialmente se registra la conducta fuera de la ley; en cambio, la conducta antisocial –que incluye a la violencia– hace referencia a los actos que son considerados inapropiados porque dañan a otras personas o a la sociedad (Reiss & Roth, 1993). Por tanto, la mayoría de los jóvenes expresan conductas antisociales y violentas en su camino a la vida adulta; sin embargo, solo un porcentaje muy reducido de ellos desarrollará una carrera criminal (Farrington, 2000)”.¹⁶²

“Los factores de riesgo (...) fueron identificados en estudios longitudinales que utilizaron muestras aleatorias de adolescentes para predecir la violencia y la delincuencia juvenil. Los estudios longitudinales sobre violencia y delincuencia juvenil más importantes en Estados Unidos son:

a) La Encuesta de Jóvenes de Denver, de la Universidad de Colorado en Boulder; b) el Estudio de Desarrollo Juvenil de la Universidad del Estado de New York de Albany en Rochester, New York; c) el Estudio de Jóvenes de la Universidad de Pittsburgh, Pennsylvania; y d) el Proyecto de Desarrollo Social de la Universidad de Washington en Seattle”.¹⁶³

“Otro estudio longitudinal importante es el Estudio del Desarrollo del Delincuente de la Universidad de Cambridge en Inglaterra. Esta tabla identifica los cinco tipos de factores de riesgo y cincuenta factores de riesgo específico.

Del análisis conjunto de estos estudios, se establecen nueve factores de riesgo comunes que predicen significativamente la delincuencia: 1) la hiperactividad,

¹⁶² Olate, René y Salas-Wright, Christopher. Cómo intervenir en los problemas de violencia y delincuencia juvenil?. El fracaso de los enfoques punitivos y las posibilidades del enfoque de la salud pública. Revista trabajo social. Pontificia Universidad Católica de Chile. En línea:

http://www6.uc.cl/trabajosocial/site/artic/20120524/asocfile/20120524101206/rev_trabajo_social_79.pdf

¹⁶³ Olate, René y Salas-Wright, Christopher. Cómo intervenir en los problemas de violencia y delincuencia juvenil?. El fracaso de los enfoques punitivos y las posibilidades del enfoque de la salud pública. Revista trabajo social. Pontificia Universidad Católica de Chile. En línea:

http://www6.uc.cl/trabajosocial/site/artic/20120524/asocfile/20120524101206/rev_trabajo_social_79.pdf

2) la baja concentración, 3) el bajo rendimiento académico, 4) tener un padre con conductas antisociales, 5) tener una familia numerosa, 6) tener una familia desestructurada, 7) el bajo ingreso familiar, 8) la deficiente supervisión de los padres, y 9) los conflictos parentales permanentes. Obviamente, estos factores individualmente no determinan el futuro delincuencia de niños y adolescentes; sin embargo, cuando se sobreponen y constituyen un conjunto de factores de riesgo, poseen un alto valor explicativo para predecir la delincuencia en la sociedad norteamericana e inglesa”.¹⁶⁴

“Estos estudios también identificaron factores protectores asociados positivamente al desarrollo de los jóvenes: a) tener amigos que no estén involucrados en la delincuencia; b) tener una familia estable; c) tener adecuada supervisión de los padres, y d) tener expectativas positivas acerca del futuro (Farrington, 2000; 2007). Tanto los factores de riesgo presentados como los mencionados factores de protección pueden ser útiles para desarrollar, modificar y evaluar estrategias de intervención social que busquen disminuir niveles de violencia y delincuencia juvenil”.¹⁶⁵

“Es importante mencionar cuatro aspectos relacionados con los factores de riesgo: la concentración de estudios en varones, la relación con las etapas de desarrollo de niños y adolescentes y su vinculación con el contexto social, el efecto acumulativo de los riesgos y la relación entre factores de riesgo y protección (Farrington, 2007). La investigación acerca de los factores de riesgo en los jóvenes se ha concentrado en varones debido a que la evidencia señala que son estos quienes cometen la mayoría de los actos de violencia y delincuencia. Sin embargo, es necesario determinar las diferencias y similitudes en los factores de riesgo entre hombres y mujeres. Es importante señalar que los factores de riesgo varían de acuerdo a las etapas del desarrollo

¹⁶⁴ Olate, René y Salas-Wright, Christopher. Cómo intervenir en los problemas de violencia y delincuencia juvenil?. El fracaso de los enfoques punitivos y las posibilidades del enfoque de la salud pública. Revista trabajo social. Pontificia Universidad Católica de Chile. En línea:

http://www6.uc.cl/trabajosocial/site/artic/20120524/asocfile/20120524101206/rev_trabajo_social_79.pdf

¹⁶⁵ Olate, René y Salas-Wright, Christopher. Cómo intervenir en los problemas de violencia y delincuencia juvenil?. El fracaso de los enfoques punitivos y las posibilidades del enfoque de la salud pública. Revista trabajo social. Pontificia Universidad Católica de Chile. En línea:

http://www6.uc.cl/trabajosocial/site/artic/20120524/asocfile/20120524101206/rev_trabajo_social_79.pdf

individual; es decir, los factores de riesgo pueden ser distintos en niños y adolescentes y varían de acuerdo al contexto comunitario e institucional de los jóvenes”.¹⁶⁶

“El enfoque de la salud pública de los factores de riesgo y protección es importante porque vincula explicación y prevención, investigación empírica y teórica, e investigadores, formuladores de política y profesionales de la intervención social (Farrington, 2000)”.¹⁶⁷

Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil “directrices de RIAD”.¹⁶⁸

I. Principios fundamentales¹⁶⁹

1. La prevención de la delincuencia juvenil es parte esencial de la prevención del delito en la sociedad. Si los jóvenes se dedican a actividades lícitas y socialmente útiles, se orientan hacia la sociedad y enfocan la vida con criterio humanista, pueden adquirir actitudes no criminógenas.

2. Para poder prevenir eficazmente la delincuencia juvenil es necesario que toda la sociedad procure un desarrollo armonioso de los adolescentes, y respete y cultive su personalidad a partir de la primera infancia.

3. A los efectos de la interpretación de las presentes Directrices, se debe centrar la atención en el niño.

¹⁶⁶ Olate, René y Salas-Wright, Christopher. Cómo intervenir en los problemas de violencia y delincuencia juvenil?. El fracaso de los enfoques punitivos y las posibilidades del enfoque de la salud pública. Revista trabajo social. Pontificia Universidad Católica de Chile. En línea:

http://www6.uc.cl/trabajosocial/site/artic/20120524/asocfile/20120524101206/rev_trabajo_social_79.pdf

¹⁶⁷ Olate, René y Salas-Wright, Christopher. Cómo intervenir en los problemas de violencia y delincuencia juvenil?. El fracaso de los enfoques punitivos y las posibilidades del enfoque de la salud pública. Revista trabajo social. Pontificia Universidad Católica de Chile. En línea:

http://www6.uc.cl/trabajosocial/site/artic/20120524/asocfile/20120524101206/rev_trabajo_social_79.pdf

¹⁶⁸ Asamblea General de la ONU. Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil “Directrices de RIAD”. Resolución 45/112, 14 de diciembre de 1990. Recuperado:

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/OTROS%2003.pdf>

¹⁶⁹ Asamblea General de la ONU. Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil “Directrices de RIAD”. Resolución 45/112, 14 de diciembre de 1990. Recuperado:

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/OTROS%2003.pdf>

Los jóvenes deben desempeñar una función activa y participativa en la sociedad y no deben ser considerados meros objetos de socialización o control.

4. En la aplicación de las presentes Directrices y de conformidad con los ordenamientos jurídicos nacionales, los programas preventivos deben centrarse en el bienestar de los jóvenes desde su primera infancia.

5. Deberá reconocerse la necesidad y la importancia de aplicar una política progresista de prevención de la delincuencia, así como de estudiar sistemáticamente y elaborar medidas pertinentes que eviten criminalizar y penalizar al niño por una conducta que no causa graves perjuicios a su desarrollo ni perjudica a los demás. La política y las medidas de esa índole deberán incluir:

a) La creación de oportunidades, en particular educativas, para atender a las diversas necesidades de los jóvenes y servir de marco de apoyo para velar por el desarrollo personal de todos los jóvenes, en particular de aquellos que están patentemente en peligro o en situación de riesgo social y necesitan cuidado y protección especiales;

b) La formulación de doctrinas y criterios especializados para la prevención de la delincuencia, basados en las leyes, los procesos, las instituciones, las instalaciones y una red de servicios, cuya finalidad sea reducir los motivos, la necesidad y las oportunidades de comisión de las infracciones o las condiciones que las propicien;

c) Una intervención oficial que se guíe por la justicia y la equidad, y cuya finalidad primordial sea velar por el interés general de los jóvenes;

d) La protección del bienestar, el desarrollo, los derechos y los intereses de todos los jóvenes;

e) El reconocimiento del hecho de que el comportamiento o la conducta de los jóvenes que no se ajustan a los valores y normas generales de la sociedad son con frecuencia parte del proceso de maduración y crecimiento y tienden a

desaparecer espontáneamente en la mayoría de las personas cuando llegan a la edad adulta;

f) La conciencia de que, según la opinión predominante de los expertos, calificar a un joven de "extraviado", "delincuente" o "predelincuente" a menudo contribuye a que los jóvenes desarrollen pautas permanentes de comportamiento indeseable.

6. Deben crearse servicios y programas con base en la comunidad para la prevención de la delincuencia juvenil, sobre todo si no se han establecido todavía organismos oficiales. Solo en última instancia ha de recurrirse a organismos oficiales de control social.

II. Alcance de las Directrices¹⁷⁰

7. Las presentes Directrices deberán interpretarse y aplicarse en el marco general de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Declaración de los Derechos del Niño, y la Convención sobre los Derechos del Niño, y en el contexto de las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing), así como de otros instrumentos y normas relativos a los derechos, los intereses y el bienestar de todos los menores y jóvenes.

8. Las presentes Directrices deberán igualmente aplicarse en el contexto de las condiciones económicas, sociales y culturales imperantes en cada uno de los Estados Miembros.

¹⁷⁰ Asamblea General de la ONU. Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil "Directrices de RIAD". Resolución 45/112, 14 de diciembre de 1990. Recuperado: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/OTROS%2003.pdf>

Seguridad ciudadana y la integración del Estado, ciudadanía y organizaciones sociales.¹⁷¹

Seguridad ciudadana, la violencia y delincuencia.¹⁷²

El concepto de Seguridad Ciudadana ha variado en el tiempo y por esta razón hoy en día las Políticas Públicas en esta área se conciben de manera distinta a las realizadas en el pasado.

En la década de los ochenta la Seguridad Pública tenía como principal objetivo resguardar la seguridad del Estado y mantener el orden público al interior de la ciudad. Así, los actos policiales y legales estaban destinados a reprimir incidentes relacionados por ejemplo con terrorismo, narcotráfico, protestas, etc.

A mediados de los noventa el concepto de Seguridad Ciudadana empezó a ser identificado como un derecho que las personas deben exigir, el cual garantiza el poder desenvolverse libremente por los espacios públicos sin ser víctima de actos violentos y sin temor a ellos. Ahora la Seguridad en vez de focalizarse en el Estado, se centraba en el individuo, el ciudadano.

Está implícito en esta visión el concepto de hacer ciudad en el cual subyace la idea de que los diferentes ciudadanos interactúen en los espacios públicos, se hagan cargos de ellos, se relacionen y busquen las soluciones a sus problemas y puedan crecer como comunidad. Si existe un contexto en donde domina la agorafobia urbana, el espacio público se deteriora y las personas se aíslan en sus domicilios, es muy difícil crear el capital social necesario para que la comunidad se desarrolle.

Como dice Tudela (2005) “la Seguridad Ciudadana es un “bien”, una “aspiración”, una “condición” a alcanzar, en la que el riesgo y la amenaza se

¹⁷¹ Acevedo Rubilar, Alexis Andrés. Aporte de la inversión pública en infraestructura en la percepción de seguridad ciudadana. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Departamento de Ingeniería Industrial. Santiago de Chile. 2010. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2010/cf-acevedo_ar/pdfAmont/cf-acevedo_ar.pdf

¹⁷² Acevedo Rubilar, Alexis Andrés. Aporte de la inversión pública en infraestructura en la percepción de seguridad ciudadana. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Departamento de Ingeniería Industrial. Santiago de Chile. 2010. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2010/cf-acevedo_ar/pdfAmont/cf-acevedo_ar.pdf

reducen o, al menos, contienen, y que no se concibe al margen de las condiciones de la democracia y tampoco alejada de una gestión pública basada en la persona como principal beneficiario”. A su vez el perfil del individuo cambia ya que ahora son agentes activos, que se involucran en el diseño e implementación de las políticas de seguridad. Así, el control de la criminalidad ya no es de responsabilidad exclusiva de las instituciones del sistema de justicia criminal sino que empieza a ser distribuida en diferentes instituciones del Estado, organizaciones no gubernamentales y en la población en general.

La violencia y delincuencia no son circunstanciales y en parte se relacionan con problemas estructurales de la sociedad como la pobreza, la cesantía, la desigualdad social, la segregación urbana entre otros, por lo que cualquier política de Seguridad Ciudadana debe incluir medidas de prevención que incluyan políticas sociales donde su objetivo sea reducir los factores de riesgo.

Percepción de Temor ¹⁷³

Sobre la definición de temor al delito todavía no existe un consenso conceptual sobre este tema, sin embargo entre las opiniones de los investigadores destacan las opiniones de Ferraro y Lagrange (1987) que definen el temor como “una reacción emocional negativa generada por el crimen o por símbolos asociados al crimen”. Para Warr (2000) es difícil pensar que el temor es solo una respuesta emocional. Para él cualquier sensación o percepción del ser humano sobre problemas sociales están determinados por un imaginario social, y que no pueden ser comparables a las emociones que se sienten frente al calor o al frío.

Por esto una de las definiciones más coherentes es la de Rountree (1998), quien conceptualiza el temor al delito como un fenómeno que posee dos dimensiones, una cognitiva y una sensorial. La dimensión cognitiva nace ante la posibilidad de un riesgo potencial de sufrir un ilícito, determinada por el

¹⁷³ Acevedo Rubilar, Alexis Andrés. Aporte de la inversión pública en infraestructura en la percepción de seguridad ciudadana. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Departamento de Ingeniería Industrial. Santiago de Chile. 2010. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2010/cf-acevedo_ar/pdfAmont/cf-acevedo_ar.pdf

contexto sociocultural del individuo; en cambio, la dimensión sensorial se muestra cuando se sufre un delito a través de cambios fisiológicos como aumento en la rapidez de la respiración, del ritmo cardíaco y de la sudoración. Ésta ha sido la propuesta que ha tenido un mayor respaldo por los investigadores en el tema (Manzano, 2006).

Prevención del Delito¹⁷⁴

La prevención es un concepto que postula la necesidad, en mayor o menor medida, de establecer mecanismos que busquen evitar la aparición y desarrollo de acciones delictuales (Crawford, 1998).

Las estrategias de prevención se pueden separar en tres categorías tomando en cuenta la población hacia la cual van dirigidas las medidas de prevención. La prevención primaria implica estrategias dirigidas a la población en general, interviniendo a través de medidas sociales y situacionales para evitar el resurgimiento de violencia. La prevención secundaria se focaliza en el tratamiento de grupos de riesgo, identificando potenciales victimizadores e interviniendo en ellos para evitar la comisión de delitos. La prevención terciaria (o prevención tardía) tiene como meta rehabilitar y reinserter delincuentes, o bien atender y reparar el daño causado en víctimas.

Ahora bien, también se pueden clasificar los diferentes tipos de prevención en función de su objetivo. Así, se distinguen tres tipos de prevención: social, situacional y comunitaria. La prevención social se basa en encontrar el origen de la criminalidad en factores estructurales vinculados con la pérdida de los mecanismos de control y problemas de adaptación social. Por ende este tipo de prevención tiene como objetivo reducir la delincuencia a través de la reducción de los factores de riesgo social que llevan a un individuo a delinquir (Barkan, 1997). Por otro lado la prevención situacional se basa en estrategias donde se manipula el ambiente inmediato para reducir las oportunidades para

¹⁷⁴ Acevedo Rubilar, Alexis Andrés. Aporte de la inversión pública en infraestructura en la percepción de seguridad ciudadana. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Departamento de Ingeniería Industrial. Santiago de Chile. 2010. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2010/cf-acevedo_ar/pdfAmont/cf-acevedo_ar.pdf

la comisión de los delitos como también para incrementar el riesgo de ser aprehendido por parte de los delincuentes (Clarke, 1995). Así, las medidas se centran en aumentar la vigilancia formal e informal y mejorar del diseño urbano. La memoria se enfoca en este tipo de prevención.

Por último, la prevención comunitaria mezcla conceptos tanto de la prevención social y situacional aplicados a la comunidad, la cual es concebida tanto como objeto y sujeto de las políticas preventivas (Crawford, 1998; Sozzo, 2004). Algunas medidas relacionadas con este tipo de prevención son los comités de vigilancia o el fortalecimiento de organizaciones sociales que permiten prevenir la criminalidad (clubes deportivos, grupos religiosos, juntas de vecinos, etc.).

De esta forma la población se hace cargo de mejorar la seguridad en sus barrios, generando mecanismos de control informal empoderándose de sus problemas para conseguir soluciones eficaces (Sozzo, 2004).

En cualquier tipo de prevención que se realice, los gobiernos locales son los encargados tanto del diseño como de la ejecución de las políticas de seguridad, ya que son las autoridades que poseen el mayor conocimiento sobre la realidad delictiva de la ciudad, barrio o localidad, y tienen la capacidad de generar los mecanismos con la participación de la comunidad para desarrollar las intervenciones multidimensionales que requiere el fenómeno de la delincuencia.

Prevención Situacional¹⁷⁵

Una de las causas de la violencia y la delincuencia es el diseño urbano. Si la ciudad tiene un crecimiento descontrolado, inorgánico y sostenido, genera condiciones propicias para la fragmentación, la marginación y segregación social, estigmatización y exclusión, lo que a la larga producirá un deterioro en el capital social de la comunidad, el cual es el escenario ideal para producción y reproducción de la violencia.

¹⁷⁵ Acevedo Rubilar, Alexis Andrés. Aporte de la inversión pública en infraestructura en la percepción de seguridad ciudadana. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Departamento de Ingeniería Industrial. Santiago de Chile. 2010. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2010/cf-acevedo_ar/pdfAmont/cf-acevedo_ar.pdf

En barrios donde existe la agorafobia urbana se produce la atomización social en el vecindario, la disminución de la participación en organizaciones sociales, el abandono de los espacios públicos, y la baja calidad y acceso a los servicios, provocando que los factores de riesgo se acentúen generando un círculo vicioso de la vulnerabilidad (Lunecke y Ruiz, 2007).

La prevención de la delincuencia mediante el diseño del espacio urbano se basa en la denominada Teoría de la Decisión Racional, en la cual se busca estudiar el proceso de toma de decisiones de un potencial agresor, analizando principalmente el tipo de situaciones que generan oportunidades delictivas, y las estrategias de disuasión existentes (Cornish y Clarke, 1986).

Se ha concluido que los elementos que deben estar presentes en la ocurrencia de un evento delictivo son: un autor motivado, una víctima o blanco accesible y un espacio urbano con características ambientales propicias para la actividad delictiva. El autor motivado realiza un análisis de la oportunidad comparando el esfuerzo de cometer el delito versus la posible recompensa que obtendría. Un blanco accesible puede ser definido como aquel percibido como de alto valor, alta visibilidad y fácil acceso. En cambio el espacio urbano con características propicias para la delincuencia es aquel lugar que se destaca por tener ausencia de vigilantes naturales, quienes son personas que, debido a su actividad o mera presencia en un espacio público, vigilan su entorno de forma inconsciente.

En base a esta teoría se generan estrategias de prevención enfocadas a la modificación de variables situacionales donde el objetivo es prevenir o eliminar los delitos de oportunidad convenciendo al agresor de que las posibilidades de cometer delitos han disminuido debido al aumento del esfuerzo y la percepción de riesgo de ser aprehendido.

En la actualidad este tipo de estrategias tienen dos vertientes que son la “Prevención Situacional” cuyo origen está en Inglaterra, y “CPTED” (o Crime Prevention Through Environmental Design) nacida en Estados Unidos. Si bien son similares se diferencian en el énfasis dado a sus estrategias de prevención.

La primera le otorga más énfasis a la prevención del blanco, en cambio el enfoque CPTED favorece las estrategias relacionadas con la modificación del entorno con el fin de disminuir las posibilidades de cometer un delito y además reducir el temor que las personas perciben en determinados espacios públicos (Hein y Rau, 2003). A pesar de estas diferencias, en muchos casos estas dos estrategias (Prevención Situacional y CPTED) se complementan acorde a las necesidades territoriales y comunitarias sobre seguridad y no existe una diferenciación tajante entre ambas, por lo que en esta memoria se identificarán como sinónimos.

Dentro de las estrategias de Prevención Situacional (o CPTED) hay que distinguir entre las estrategias orientadas al entorno y aquellas orientadas al blanco.

Estrategias orientadas al entorno¹⁷⁶

Dentro de las estrategias orientadas al entorno hay que tomar en cuenta cuatro elementos claves para su implementación: la vigilancia natural, el refuerzo de los lazos afectivos, el control natural de accesos y mantención del espacio público.

La vigilancia natural se basa en modificar el diseño urbano de manera que sea posible ver y ser vistos por otros en el espacio público. La alta visibilidad en la vía pública aumenta el control visual por parte de los ciudadanos lo que desincentiva al delincuente a cometer delitos por temor a ser visto por el resto. Para Jane Jacobs (1962), una de las primeras autoras en hablar de prevención situacional, la vigilancia natural es clave en la prevención del delito y fue ella quien creó el concepto “ojos en las calles”, refiriéndose a lo importante que es la casual y persistente vigilancia que los transeúntes y residentes realizan en los espacios públicos. Algunas medidas relacionadas con vigilancia natural son colocar iluminación en avenidas, plazas y multicanchas, podar la vegetación de

¹⁷⁶ Acevedo Rubilar, Alexis Andrés. Aporte de la inversión pública en infraestructura en la percepción de seguridad ciudadana. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Departamento de Ingeniería Industrial. Santiago de Chile. 2010. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2010/cf-acevedo_ar/pdfAmont/cf-acevedo_ar.pdf

los espacios públicos de forma que no pueda ser usada como escondite por los delincuentes, ubicar estos espacios urbanos en lugares donde todos sus rincones sean visibles por el resto (por ejemplo, instalar una plaza al frente de la entrada de un edificio de departamentos) o instalación de restaurantes, pubs, o bares en sectores aislados, asegurando personas en las calles que puedan realizar el control informal del lugar.

El refuerzo de lazos afectivos tiene como objetivo alcanzar un mayor sentido de pertenencia e identificación con los espacios públicos, incentivando su uso y mantención de forma de apropiarse de ellos y tener un cierto nivel de control social. Uno de los motivos del miedo a salir de las casas es el desconocimiento de los vecinos del sector, por lo que estas estrategias buscan generar actividades donde los miembros de una comunidad se empiecen a conocer y generar vínculos entre ellos, fortaleciendo el capital social¹⁷⁷ y promoviendo la identificación con el territorio. Una medida relacionada con lo anterior es incluir a la comunidad en el diseño y recuperación de espacios públicos, haciéndose cargo de ellos y responsabilizándose de su cuidado.

El control natural de accesos se relaciona con la idea de colocar barreras físicas o simbólicas a espacios determinados con el propósito de delimitar y controlar la circulación de personas ajenas a la comunidad, de modo que no puedan acceder a estos espacios sin ser vistos por alguien aumentando el control visual. Algunas estrategias incluyen las calles cerradas o “gate communities” que cierran físicamente el acceso a un espacio con una reja que evita el libre flujo peatonal o simplemente colocar iluminación o juegos infantiles con el fin de atraer vigilantes naturales o mejorar la visibilidad.

La mantención del espacio público se relaciona con acciones que permitan el buen uso, cuidado y orden de las distintas áreas de la ciudad, labor que puede recaer en gobiernos locales o también en la comunidad con programas que fomenten la organización entre vecinos para el cuidado de parques, plazas o áreas verdes, incentivando la generación de capital social, el uso del espacio y

¹⁷⁷ Se entenderá el capital social de la forma que Portes (1998) lo ha definido, como la habilidad de individuos o grupos para asegurar beneficios de la pertenencia a redes u otras estructuras sociales.

la vigilancia natural, provocando que los ciudadanos salgan de sus casas, se tomen los espacios públicos y así se reduzca el temor a circular por ellos.

Estrategias orientadas al blanco¹⁷⁸

Las estrategias orientadas al blanco tienen como fin resguardar objetivos vulnerables de delito por medio del diseño ambiental. Entre éstas destacan eliminar y arruinar el blanco del espacio en donde puede ser potencialmente agredido (como por ejemplo usando cobradores automáticos en micros o adosando bolsas de tinta al dinero de un cajero automático que exploten al ser removidos por personas no autorizadas); modificar el blanco tiene como objetivo cambiar sus atributos para que pierda el atractivo (por ejemplo extrayendo el motor de electrodomésticos pequeños que están en exhibición en casas comerciales); endurecer el blanco apunta a reforzar sus características físicas y dotarlo de mayor resistencia ante la posibilidad de un ataque, (reemplazo de iluminación tradicional por iluminación antivandálica) y marcar el blanco permite su clara y eficaz identificación para hacer más difícil su uso o comercialización en el mercado ilegal, (marcar el número de registro de un arma o el número de serie del motor de un auto).

Temor en Espacios Públicos¹⁷⁹

La acción de percibir se puede definir sencillamente como un proceso interno de cada ser humano, en el que interactúan factores tanto fisiológicos como psicológicos. De este proceso resulta lo que para cada persona representa la “realidad” (Gutiérrez, 2010)

La mayoría de las veces el efecto inicial es dado por un estímulo externo el cual es filtrado por la experiencia del individuo y produce la visión de la “realidad”. Muchos estímulos son de carácter universal y provocan

¹⁷⁸ Acevedo Rubilar, Alexis Andrés. Aporte de la inversión pública en infraestructura en la percepción de seguridad ciudadana. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Departamento de Ingeniería Industrial. Santiago de Chile. 2010. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2010/cf-acevedo_ar/pdfAmont/cf-acevedo_ar.pdf

¹⁷⁹ Acevedo Rubilar, Alexis Andrés. Aporte de la inversión pública en infraestructura en la percepción de seguridad ciudadana. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Departamento de Ingeniería Industrial. Santiago de Chile. 2010. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2010/cf-acevedo_ar/pdfAmont/cf-acevedo_ar.pdf

percepciones similares en las personas. La oscuridad, espacios deteriorados, lugares cerrados y sin presencia de personas son algunos de ellos que provocan temor. Estas condiciones se pueden observar en espacios públicos con mala iluminación, falta de cuidado, abandono, ausencia de vigilancia o de personas haciendo uso del lugar.

La percepción de inseguridad también está asociada a la sensación de incapacidad a defenderse frente a un potencial ataque; es decir, a la incapacidad de manejar situaciones riesgosas.

Así también se comienza a sentir temor cuando se sale del área de lo conocido, cuando se cruzan los límites hacia territorios no explorados y extraños al manejo situacional. El pasar de un espacio conocido como “mi barrio” o “mi cuadra” a uno desconocido genera inseguridad especialmente si las condiciones ambientales están entregando estímulos que gatillan la percepción de temor.

Pasar a un lugar donde no se conocen a las personas, donde no se tiene control visual sobre el espacio circundante, donde no se conocen las rutas o vías de escape frente a un potencial ataque, también generan inseguridad.

Los lugares que presentan características ambientales que estimulan la percepción de temor son espacios que se presentan potencialmente como escenarios para actividades de tipo antisocial.

El enfoque CPTED tiene dentro de sus fines reducir la percepción de inseguridad de la población en determinados espacios urbanos, por lo que es necesario entender por qué algunos de estos espacios provocan miedo al delito y otros no. Algunos de los factores que caracterizan a aquellos espacios públicos inseguros o que producen miedo son los siguientes:

Provocar miedo como función¹⁸⁰

Algunos delitos tienen mayor probabilidad de suceder en lugares que funcionan como generadores de miedo debido a las actividades que se realizan en él,

¹⁸⁰ Acevedo Rubilar, Alexis Andrés. Aporte de la inversión pública en infraestructura en la percepción de seguridad ciudadana. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Departamento de Ingeniería Industrial. Santiago de Chile. 2010. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2010/cf-acevedo_ar/pdfAmont/cf-acevedo_ar.pdf

como por ejemplo la prostitución o el abuso de drogas. Para evitar esta situación hay que generar medidas que hagan que estas zonas estén con gran cantidad de transeúntes o por lo menos vigiladas por los residentes, combinando viviendas, entretenimiento y zonas comerciales. El control social se puede mejorar de esta forma y los “generadores del miedo” pueden ser menos dominantes.

Vandalismo y mal mantenimiento¹⁸¹

Las localizaciones que están descuidadas o que tienen un mal mantenimiento, por ejemplo donde abunda la basura o el graffiti, dan la señal de peligro ya que la falta de cuidado puede representar un barrio socialmente desorganizado o del cual nadie se siente responsable.

Es importante que los sitios públicos no pierdan sus características por culpa de la negligencia y desidia de los ciudadanos ya que esto anima a los posibles delincuentes a actuar pues perciben que a nadie le importa (Parker, 2000).

Falta de vigilancia¹⁸²

La falta de vigilantes naturales debido a una iluminación escasa o por la presencia de maleantes que podrían utilizar potenciales escondites, produce que los ciudadanos se sientan inseguros. El atravesar estos sectores puede ser una experiencia espantosa ya que las personas tienen poco control de la situación (Painter y Farrington, 1997).

¹⁸¹ Acevedo Rubilar, Alexis Andrés. Aporte de la inversión pública en infraestructura en la percepción de seguridad ciudadana. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Departamento de Ingeniería Industrial. Santiago de Chile. 2010. Recuperado:

http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2010/cf-acevedo_ar/pdfAmont/cf-acevedo_ar.pdf

¹⁸² Acevedo Rubilar, Alexis Andrés. Aporte de la inversión pública en infraestructura en la percepción de seguridad ciudadana. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Departamento de Ingeniería Industrial. Santiago de Chile. 2010. Recuperado:

http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2010/cf-acevedo_ar/pdfAmont/cf-acevedo_ar.pdf

Aislamiento o falta de visibilidad por otros¹⁸³

El hecho de estar en espacios públicos en los cuales es difícil observar lo que ocurre en él o ser visto por otros, también provoca un aumento en la percepción de inseguridad.

Falta de orientación y de rutas alternativas¹⁸⁴

El saber dónde se encuentra uno mismo y el camino de regreso contribuye a sentir mayor seguridad. En situaciones de peligro personal, es importante encontrar la salida de la forma más rápida y corta. Mediante una clara ruta el transeúnte puede predecir los movimientos del que anda por ella. Por esto una buena señalización es muy importante, especialmente en zonas de escasa visibilidad, para asegurar a los transeúntes que podrán encontrar un escape si fuese necesario.

Delito¹⁸⁵

Es necesario para la investigación reconocer distintos tipos de delitos y las razones por las que se comete, con esto podemos saber qué tipos de delitos son relevantes para el trabajo.¹⁸⁶

Los delitos son muchos y no existe una explicación unitaria que dé cuenta de todos ellos, ni tan poco una única forma de prevención. Es necesario preguntarse por qué las personas delinquen. Todas las personas están dotadas de un conjunto de habilidades y recursos que pueden emplear de manera lícita

¹⁸³ Acevedo Rubilar, Alexis Andrés. Aporte de la inversión pública en infraestructura en la percepción de seguridad ciudadana. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Departamento de Ingeniería Industrial. Santiago de Chile. 2010. Recuperado:

http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2010/cf-acevedo_ar/pdfAmont/cf-acevedo_ar.pdf

¹⁸⁴ Acevedo Rubilar, Alexis Andrés. Aporte de la inversión pública en infraestructura en la percepción de seguridad ciudadana. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Departamento de Ingeniería Industrial. Santiago de Chile. 2010. Recuperado:

http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2010/cf-acevedo_ar/pdfAmont/cf-acevedo_ar.pdf

¹⁸⁵ Monardes Vignolo, Pía Natalia. Factores de riesgo y seguridad para Barrios de la Comuna de la Pintana. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Departamento de Ingeniería Industrial. Santiago de Chile. 2010. Recuperado:

http://www.tesis.uchile.cl/bitstream/handle/2250/103740/cf-monardes_pv.pdf?sequence=3

¹⁸⁶ Monardes Vignolo, Pía Natalia. Factores de riesgo y seguridad para Barrios de la Comuna de la Pintana. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Departamento de Ingeniería Industrial. Santiago de Chile. 2010. Recuperado:

http://www.tesis.uchile.cl/bitstream/handle/2250/103740/cf-monardes_pv.pdf?sequence=3

para satisfacer sus necesidades y deseos, así como los de su familia. Si la persona ve que sus necesidades y deseos no pueden ser satisfechos entonces empleará sus habilidades y recursos de manera ilícita¹⁸⁷

Según la Teoría de la Actividad Rutinaria (TAR), desarrollada por los criminólogos Lawrence Cohen y Marcus Felson¹⁸⁸, los delitos ocurren cuando en el mismo tiempo y espacio están presentes tres sucesos, conocidos como el triángulo de la criminalidad. Estos elementos son:

- Un objetivo conveniente
- Ausencia de un guardián capaz de reprimir el delito
- Presencia de un delincuente¹⁸⁹

Los objetivos pueden ser de tres tipos: una persona, un objeto o un lugar.¹⁹⁰

Para que éstos sean convenientes se tienen que cumplir condiciones como; valiosos, visibles, accesibles, etc.¹⁹¹

¹⁸⁷ DE REMENTERÍA, IBÁN. 2005. El Estado de la Seguridad Ciudadana en Chile. Polis, Revista de la Universidad Bolivariana 4(011). Chile. En: Monardes Vignolo, Pía Natalia. Factores de riesgo y seguridad para Barrios de la Comuna de la Pintana. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Departamento de Ingeniería Industrial. Santiago de Chile. 2010. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/bitstream/handle/2250/103740/cf-monardes_pv.pdf?sequence=3

¹⁸⁸ Dirección web: <http://www.seguridadpublicaenmexico.org.mx>. En: Monardes Vignolo, Pía Natalia. Factores de riesgo y seguridad para Barrios de la Comuna de la Pintana. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Departamento de Ingeniería Industrial. Santiago de Chile. 2010. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/bitstream/handle/2250/103740/cf-monardes_pv.pdf?sequence=3

¹⁸⁹ Monardes Vignolo, Pía Natalia. Factores de riesgo y seguridad para Barrios de la Comuna de la Pintana. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Departamento de Ingeniería Industrial. Santiago de Chile. 2010. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/bitstream/handle/2250/103740/cf-monardes_pv.pdf?sequence=3

¹⁹⁰ Monardes Vignolo, Pía Natalia. Factores de riesgo y seguridad para Barrios de la Comuna de la Pintana. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Departamento de Ingeniería Industrial. Santiago de Chile. 2010. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/bitstream/handle/2250/103740/cf-monardes_pv.pdf?sequence=3

¹⁹¹ Monardes Vignolo, Pía Natalia. Factores de riesgo y seguridad para Barrios de la Comuna de la Pintana. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Departamento de Ingeniería Industrial. Santiago de Chile. 2010. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/bitstream/handle/2250/103740/cf-monardes_pv.pdf?sequence=3

Un guardián capaz es usualmente una persona cuya presencia puede hacer que los delincuentes no actúen. Algunos guardianes pueden ser: policías, guardias privados, vecinos, sistemas de circuitos cerrados de televisión, etc.¹⁹²

Cuando un objetivo está desprotegido, existe la posibilidad de que el delito se cometa. El elemento final para que esto ocurra es la presencia de un potencial delincuente, es éste el que determina cuando se lleva a cabo el delito.¹⁹³

El empleo de la violencia para reprimir estos actos delictuales ha hecho que la sociedad caiga en un círculo vicioso donde los delincuentes responden con mayor violencia, entonces se genera más delito, más justicia penal, penas más drásticas y más prevención directa (defensa personal armada, custodias) sin lograr reducir la delincuencia y sin poder salir de este círculo.¹⁹⁴

Durante los últimos diez años en toda Latinoamérica, se ha incrementado el número y utilización de las cárceles, sin lograr una disminución significativa del problema delictual.

La justicia penal también tiene un efecto simbólico importante, al igual que las cárceles, ya que ésta castiga al culpable que cometió el delito, si bien no ataca la raíz del problema igualmente ayuda a disminuir la delincuencia.¹⁹⁵

¹⁹² Monardes Vignolo, Pía Natalia. Factores de riesgo y seguridad para Barrios de la Comuna de la Pintana. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Departamento de Ingeniería Industrial. Santiago de Chile. 2010. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/bitstream/handle/2250/103740/cf-monardes_pv.pdf?sequence=3

¹⁹³ Monardes Vignolo, Pía Natalia. Factores de riesgo y seguridad para Barrios de la Comuna de la Pintana. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Departamento de Ingeniería Industrial. Santiago de Chile. 2010. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/bitstream/handle/2250/103740/cf-monardes_pv.pdf?sequence=3

¹⁹⁴ Monardes Vignolo, Pía Natalia. Factores de riesgo y seguridad para Barrios de la Comuna de la Pintana. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Departamento de Ingeniería Industrial. Santiago de Chile. 2010. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/bitstream/handle/2250/103740/cf-monardes_pv.pdf?sequence=3

¹⁹⁵ Monardes Vignolo, Pía Natalia. Factores de riesgo y seguridad para Barrios de la Comuna de la Pintana. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Departamento de Ingeniería Industrial. Santiago de Chile. 2010. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/bitstream/handle/2250/103740/cf-monardes_pv.pdf?sequence=3

Barrio desde las Políticas Públicas¹⁹⁶

La importancia que ha adquirido el concepto barrio en las Políticas Públicas es relativamente nueva, y esto debido a que las políticas más recientes están utilizando la unidad territorial de barrio como espacio de intervención para llevar a cabo la política.

De barrios seguros a barrios críticos¹⁹⁷

Las Políticas Públicas en Seguridad Ciudadana se enfocan en los llamados barrios vulnerables y críticos, no en barrios seguros. Este tipo de barrio es de interés para las Políticas Públicas desde los noventa a partir del aumento en los niveles de temor, inseguridad, violencia y la presencia de consumo y tráfico de drogas.

El deterioro de la seguridad se relaciona con los procesos de desintegración social los que han tenido un avance acelerado en el último tiempo. Este tipo de barrio se caracteriza por: construcciones habitacionales de mala calidad que no poseen las condiciones básicas para los requerimientos de una familia provocando hacinamiento, malas condiciones medioambientales, dificultad de accesos a servicios públicos y no poseer la infraestructura necesaria.¹⁹⁸

La vulnerabilidad se entiende como la probabilidad de una persona, familia o grupo social de ser herido, lesionado o dañado ante cambios o permanencia de situaciones internas o externas. Esto puede ocurrir por la escasez o privación de recursos materiales, sociales o normativos.

¹⁹⁶ Monardes Vignolo, Pía Natalia. Factores de riesgo y seguridad para Barrios de la Comuna de la Pintana. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Departamento de Ingeniería Industrial. Santiago de Chile. 2010. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/bitstream/handle/2250/103740/cf-monardes_pv.pdf?sequence=3

¹⁹⁷ Monardes Vignolo, Pía Natalia. Factores de riesgo y seguridad para Barrios de la Comuna de la Pintana. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Departamento de Ingeniería Industrial. Santiago de Chile. 2010. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/bitstream/handle/2250/103740/cf-monardes_pv.pdf?sequence=3

¹⁹⁸ FERNANDEZ, SEBASTIÁN ANDRÉS. [s.a.]. La prevención en barrios vulnerables: La experiencia de los patios culturales en La Florida. Chile. En: Monardes Vignolo, Pía Natalia. Factores de riesgo y seguridad para Barrios de la Comuna de la Pintana. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Departamento de Ingeniería Industrial. Santiago de Chile. 2010. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/bitstream/handle/2250/103740/cf-monardes_pv.pdf?sequence=3

Estos barrios comienzan a aislarse y estigmatizarse disminuyendo las redes sociales dentro del barrio. Eso afecta a los habitantes y a su calidad de vida, presentando problemas como violencia intrafamiliar, deserción escolar y drogadicción.

Para describir la vulnerabilidad se definen cuatro áreas: dimensión espacial, económica, social y cultural. La dimensión espacial se refiere a las características físicas de un territorio determinado como: sitios eriazos, plazas, accesos, etc.

La dimensión económica busca abordar los aspectos económicos presentes en el barrio que aumentan la probabilidad de delinquir como: desempleo y pobreza, entre otros.

La dimensión social se encarga de cómo se relacionan la delincuencia y la violencia con la sociedad en su conjunto, esto es como son las relaciones entre los vecinos y delincuentes. Por último la dimensión cultural se refiere a como las normas y valores presentes en la comunidad afectan la delincuencia.

Dentro de los barrios vulnerables se encuentran los barrios críticos, en los cuales los niveles de violencia, temor y narcotráfico son tan altos que no permiten las actividades mínimas de la vida cotidiana de sus habitantes.

Tipos de delitos y seguridad en barrios: Delitos de oportunidad y de barrio¹⁹⁹

Es relevante para este trabajo distinguir entre dos tipos de delitos, los generados por el flujo de personas y los que responden a dinámicas de barrio.

Los relacionados al flujo de personas o también llamados de oportunidad están ligados con el objetivo conveniente o blanco. Por ejemplo las grandes aglomeraciones constituyen un buen ámbito de acción para los delincuentes

¹⁹⁹ Monardes Vignolo, Pía Natalia. Factores de riesgo y seguridad para Barrios de la Comuna de la Pintana. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Departamento de Ingeniería Industrial. Santiago de Chile. 2010. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/bitstream/handle/2250/103740/cf-monardes_pv.pdf?sequence=3

debido a la gran cantidad de objetivos convenientes existentes como: carteras, billeteras, celulares, joyas, etc. Siendo los delitos más frecuentes el hurto y robo por sorpresa.

Además la presencia de un guardián puede existir, pero al ser una aglomeración de personas la efectividad de estos guardianes disminuye. En este tipo de delitos convergen la presencia de objetivos convenientes y potenciales delincuentes en busca de estos blancos.

Dentro de este tipo de delito también se encuentran los robos a vehículos o sus accesorios que obedece a las mismas características anteriores; es decir, presencia de objetivos (autos) que son buscados por los delincuentes en lugares como: estacionamientos de supermercados, centros comerciales, centros de entretenimiento nocturna, etc.

Mientras que los delitos relacionados a dinámicas de barrios están más asociados a la ausencia de guardianes capaces de reducir la comisión de delitos y a la presencia de potenciales delincuentes. Si bien los objetivos convenientes no son tan numerosos como en lugares con mucha gente, los delincuentes son capaces de buscar blancos atractivos.

Los delitos asociados a dinámicas de barrio como la violencia intrafamiliar, droga y lesiones están directamente relacionados con habitantes del barrio, ya que son ellos los que cometen los delitos dentro de su barrio.

Por ejemplo la VIF (violencia intrafamiliar) se comete y denuncia dentro del barrio, y en ellos factores ambientales son fundamentales. Entre estos factores destacan la precariedad de las viviendas y el hacinamiento. Por otro lado, el consumo de drogas se da dentro de barrios donde es posible realizarlo, si bien puede ocurrir que los que delinquen no sean del barrio éstos utilizan ciertos espacios del barrio debido a las características que éste posee, lo mismo ocurre con el microtráfico. Por otro lado las lesiones que se cometen en un barrio son producto de personas o pandillas pertenecientes al barrio o a sus cercanías.

Definición de barrio: Un enfoque socio-espacial y multidimensional²⁰⁰

La definición de barrio es amplia y abordada por distintos puntos de vista y dimensiones, como lo son: la física, psicosocial y sociológica, además esta definición ha ido cambiando con el tiempo.

Una de las primeras definiciones de barrio se asocia al tiempo de La Colonia, donde se define de la siguiente forma: “Barrio, se asocia con una comunidad autosuficiente, definida y caracterizada tanto por su origen, como por su actividad o papel social. Es una forma de organización de la sociedad colonial en formas segregadas y controladas de organizar las comunidades (albarrada, parroquia, comunidad de artesanos, organización de grupos étnicos, indígenas, mestizos, etc.)”²⁰¹.

El barrio era una pequeña escala que permitía que todo estuviera a mano, desde residencia, comercio y trabajo. Tiene una fuerte presencia religiosa, la vida de estos barrios giraba en torno a sus respectivas iglesias, las cuales le dieron nombre e identidad al barrio.

Luego surge la definición de barrio clásico: “Ese espacio de ciudad correspondería al tradicional «lugar antropológico», en el cual comunidades nacían, crecían y se transformaban dentro de un mismo territorio; tenían intereses comunes y eran solidarias para alcanzarlos...En general, el barrio ha sido sinónimo de unicidad, de una pequeña aldea instalada dentro de la gran ciudad... Lugar en donde se comparte un territorio, una vecindad, una memoria;

²⁰⁰ Monardes Vignolo, Pía Natalia. Factores de riesgo y seguridad para Barrios de la Comuna de la Pintana. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Departamento de Ingeniería Industrial. Santiago de Chile. 2010. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/bitstream/handle/2250/103740/cf-monardes_pv.pdf?sequence=3

²⁰¹ BURAGLIA D., PEDRO G. 1998. El barrio, desde una perspectiva socio-espacial, hacia una redefinición del concepto. El barrio: fragmento de ciudad. Serie Ciudad y Hábitat 5. Chile. En: Monardes Vignolo, Pía Natalia. Factores de riesgo y seguridad para Barrios de la Comuna de la Pintana. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Departamento de Ingeniería Industrial. Santiago de Chile. 2010. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/bitstream/handle/2250/103740/cf-monardes_pv.pdf?sequence=3

en donde existe una organización y se trabajaba mancomunadamente en pos del interés mutuo”²⁰².

Más adelante surge la definición de barrio industrial. La definición de barrio industrial en el contexto inglés “se plantea normativamente intentando corregir el caos de la ciudad industrial, por cuanto, éste, niega la aspiración de un orden social racionalizado; busca restaurar la calidad de vida en las ciudades, dentro de un propósito de recuperación del bienestar colectivo, e intenta asegurar las condiciones del desarrollo urbano futuro, en cuanto marco de convivencia ciudadina”²⁰³

Factores de riesgo y dimensiones de análisis de los barrios.²⁰⁴

Lo primero que hay que definir es el concepto de factores de riesgo. Asimismo es necesario reconocer cuáles son los más comunes y así tener una idea clara de lo que se busca encontrar como resultado.

Mientras más factores de riesgo acumule una persona durante su vida, más probable es que presente conductas delictivas.

Para definir los factores de riesgo que afectan al barrio se utilizan las dimensiones encontradas en la definición de éste, esto es dimensión física y social.

La dimensión social es amplia por lo que se divide en cuatro dimensiones específicas, éstas son: social, institucional, económica y cultural.

²⁰² MORENO, NATALIA. [s.a.]. Barrios de Santiago: ¿Ruptura o Continuidad? Chile [en línea] <http://www.uchile.cl/fid/trabajos_estud_seminarios/seminarios05_modulo_10/natalia_moreno.pdf>. En: Monardes Vignolo, Pía Natalia. Factores de riesgo y seguridad para Barrios de la Comuna de la Pintana. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Departamento de Ingeniería Industrial. Santiago de Chile. 2010. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/bitstream/handle/2250/103740/cf-monardes_pv.pdf?sequence=3

²⁰³ Raposo Moyano, Alfonso. La planificación residencial británica. Las Villas Obreras del Empresariado Industrialista del siglo XIX. Centro de Estudios de la Vivienda, Facultad de arquitectura y Bellas Artes, Universidad Central. Campus San Bernardo, Santiago. Noviembre 1995. En: Monardes Vignolo, Pía Natalia. Factores de riesgo y seguridad para Barrios de la Comuna de la Pintana. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Departamento de Ingeniería Industrial. Santiago de Chile. 2010. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/bitstream/handle/2250/103740/cf-monardes_pv.pdf?sequence=3

²⁰⁴ Monardes Vignolo, Pía Natalia. Factores de riesgo y seguridad para Barrios de la Comuna de la Pintana. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Departamento de Ingeniería Industrial. Santiago de Chile. 2010. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/bitstream/handle/2250/103740/cf-monardes_pv.pdf?sequence=3

• Dimensión psico-social

Esta dimensión apunta a las relaciones sociales que existen al interior del barrio y a las que se generan con el entorno de éste. Está relacionada con el capital social de los barrios. Se expresa en los niveles de confianza, cooperación y redes sociales existentes.

Por ejemplo factores protectores enmarcados en esta dimensión son: la organización vecinal, el conocimiento y la confianza en los vecinos, entre otros.

Esta dimensión se relaciona con factores psicosociales en tanto centra el análisis en las personas que viven en el barrio y se propone que: “No se forma parte de un barrio más que en la medida en que éste le pertenece a uno; este es, en primer lugar, el espacio urbano conocido y apropiado”²⁰⁵.

Es una relación simbiótica, en la que no solo el sujeto debe sentirse parte de, sino, que también el mismo barrio debe prestarle una sensación de seguridad a ese sujeto.

• Dimensión institucional

Se enfoca en la relación entre los habitantes del barrio y las instituciones sociales como: la familia, el colegio y la comunidad. También alude a la relación entre las personas y los servicios sociales que entrega el Estado.

La familia juega un rol fundamental en el proceso de sociabilización de los jóvenes, influyendo en su comportamiento futuro. Lo mismo ocurre con el colegio, que cumple un rol similar al de la familia debido a la cantidad de tiempo que pasan los niños en él.

Acá se incluyen factores como la vigilancia, violencia intrafamiliar, problemas de comunicación, ausencia de normas y límites, ausencia de adulto

²⁰⁵ MORENO, NATALIA. [s.a.]. Barrios de Santiago: ¿Ruptura o Continuidad? Chile [en línea] <http://www.ucecentral.cl/fid/trabajos_estud_seminarios/seminarios05_modulo_10/natalia_moreno.pdf>. En: Monardes Vignolo, Pía Natalia. Factores de riesgo y seguridad para Barrios de la Comuna de la Pintana. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Departamento de Ingeniería Industrial. Santiago de Chile. 2010. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/bitstream/handle/2250/103740/cf-monardes_pv.pdf?sequence=3

responsable en la crianza, violencia escolar, fracaso escolar, deserción escolar, entre otros.

- **Dimensión económica**

Se refiere a la precariedad de las condiciones económicas para los habitantes de los barrios; es decir, el debilitamiento de las relaciones entre el individuo y el sistema económico, principalmente con el trabajo. Se refiere a la falta de oportunidades del individuo.

Esta dimensión incluye la exclusión que sufre el lugar donde viven las personas, alejados de las dinámicas de crecimiento y desarrollo de la ciudad y del país.

La falta de oportunidades y el desempleo son factores que pueden explicar la participación de las personas en actividades ilícitas. Algunos factores de riesgo enmarcados en esta dimensión son el desempleo y problemas de vivienda, tanto por su tamaño como por su calidad.

- **Dimensión cultural**

Para las ciencias sociales un barrio es un lugar donde se construye constantemente el sentido de comunidad. El barrio ayuda a crear relaciones sociales positivas, como redes de solidaridad y pautas de convivencia, también crea acciones que generan lazos que les permiten defenderse de ciertas situaciones ajenas amenazantes.

La definición sociológica dice que: “Un asentamiento o urbanización se convierten en barrio, en la medida en que es escenario y contenido de la experiencia compartida de sus pobladores por identificar necesidades comunes, de elaborarlas como intereses colectivos y desplegar acciones conjuntas (organizadas o no) para su conquista, a través de lo cual forman un tejido social y un universo simbólico que les permite irse reconociendo como

vecinos y relacionarse distintivamente con otros ciudadanos. Construyendo su barrio, sus habitantes construyen su propia identidad”²⁰⁶ .

Tiene relación con el vínculo que crean los habitantes de barrios con las normas y valores vigentes en la sociedad. Se relaciona con los valores, patrones de conducta y códigos que presentan los habitantes de los barrios.

En esta dimensión se identifican los siguientes factores de riesgo: pertenencia al barrio, estigmatización, tráfico y drogadicción.

• Dimensión físico espacial

La definición física de barrio es amplia, hay algunos autores que lo entienden desde sus características arquitectónicas, hasta aquellos que lo definen en términos cuantitativos y de medidas. Barrio es la: “Fracción del territorio de una ciudad, dotada de una fisonomía propia y caracterizado por las trazas distintivas que le confieren una cierta unidad y una individualidad”²⁰⁷ .

El barrio es reconocido como una unidad con ciertas características que posee límites que lo enmarcan y diferencian del resto de la ciudad. Éste tiene ciertas dimensiones que hace al peatón el principal protagonista. Estas dimensiones tienen que ser de tal magnitud que permita que todo esté al alcance para el peatón.

No solo es una zona residencial, también tiene una variedad de servicios, todo tipo de equipamientos tanto culturales como comerciales, además de una cantidad importante de espacios públicos para sus habitantes.

²⁰⁶ TORRES CARRILLO, ALFONSO. [s.a.]. Barrios Populares e Identidades Colectivas. Chile.[en línea] <www.barriotaller.org.co/publicaciones/barrios_populares.rtf> . En: Monardes Vignolo, Pía Natalia. Factores de riesgo y seguridad para Barrios de la Comuna de la Pintana. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Departamento de Ingeniería Industrial. Santiago de Chile. 2010. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/bitstream/handle/2250/103740/cf-monardes_pv.pdf?sequence=3

²⁰⁷ JIMÉNEZ MATILLA, LUIS CARLOS. 1998. El barrio lugar, entre la ciudad y la vivienda. El barrio: fragmento de ciudad. Serie Ciudad y Hábitat 5. Chile. En: Monardes Vignolo, Pía Natalia. Factores de riesgo y seguridad para Barrios de la Comuna de la Pintana. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Departamento de Ingeniería Industrial. Santiago de Chile. 2010. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/bitstream/handle/2250/103740/cf-monardes_pv.pdf?sequence=3

Se refiere a las características que posee el barrio que van desde su ubicación geográfica dentro de la ciudad y las características físicas y de diseño en viviendas, vías de accesos y espacios públicos.

Los factores de riesgo relevantes en esta dimensión son: tamaño y calidad de las viviendas, áreas verdes, canchas, sitios eriazos, paraderos, entre otros.

Dentro de esta dimensión se encuentra la prevención situacional mediante el diseño urbano, también conocida como CEPTD (Crime Prevention Through Enviromental Design) que apunta a reducir las oportunidades para cometer delitos modificando los blancos atractivos para los delincuentes.

Este enfoque identifica los factores de riesgo asociados a esta dimensión.

Existen dos enfoques que permiten eliminar los factores de riesgo asociados a las características físicas y espaciales de los barrios. Una son las estrategias que apuntan al ambiente y las otras que apuntan al blanco²⁰⁸.

Para implementar las estrategias que apuntan al ambiente es necesario que existan cuatro elementos: vigilancia natural, refuerzo de los lazos afectivos con los espacios públicos, control natural de accesos y mantención del espacio público.

Las estrategias orientadas al blanco buscan quitarle el atractivo a éstos. Esto se puede lograr de diferentes formas como: eliminar y arruinar el blanco (cajeros automáticos que arrojan tinta a los billetes cuando son robados), modificar el blanco para que pierda su atractivo (tarjeta BIP en micros), endurecer el blanco para que sea más difícil atacarlo, marcar el blanco (autos que marcan espejos con patente) y proveer opciones para el uso de un blanco (espacios especiales para hacer grafitis).

²⁰⁸ SALAZAR, FELIPE. [s.a]. La prevención situacional del delito en espacios públicos urbanos: rol del gobierno local. Chile. [en línea]

www.flacso.cl/getFile.php?file=file_4a8c1122900da.pdf. En: Monardes Vignolo, Pía Natalia. Factores de riesgo y seguridad para Barrios de la Comuna de la Pintana. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Departamento de Ingeniería Industrial. Santiago de Chile. 2010. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/bitstream/handle/2250/103740/cf-monardes_pv.pdf?sequence=3

Algunos de los factores de riesgo más atacados por este enfoque son: lugares destinados al transporte y tránsito como paraderos, estaciones de metro y pasarelas, áreas comerciales, áreas industriales, áreas residenciales y parques.

Sistemas Complejos²⁰⁹

Esta tesis se enmarca dentro de la Seguridad Ciudadana, la cual está inmersa en las responsabilidades del Estado, es por esto que es necesario hacer referencia a los Sistemas Complejos y la gestión pública. Ya que si se quieren tomar medidas en Políticas Públicas es necesario saber lo complejo que puede llegar a ser introducirse en este mundo.

Un Sistema Complejo es un sistema de muchas partes, que interactúan entre sí y con el entorno por una multiplicidad de canales, con algunas partes que tienden a auto organizarse localmente de forma espontánea y de manera difícilmente predecible

Según Paul Cilliers los Sistemas Complejos poseen 10 características²¹⁰:

- Posee un gran número de elementos por lo que se hace difícil predecir su comportamiento.
- Los elementos deben interactuar de manera dinámica, no estática.
- Cada elemento influencia y es influenciado por muchos otros.
- Las interacciones son no lineales, es decir, pequeñas modificaciones en una parte, pueden ocasionar grandes cambios en el sistema.
- Las interacciones son de corto alcance, es decir, entre vecinos.

²⁰⁹ Monardes Vignolo, Pía Natalia. Factores de riesgo y seguridad para Barrios de la Comuna de la Pintana. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Departamento de Ingeniería Industrial. Santiago de Chile. 2010. Recuperado:

http://www.tesis.uchile.cl/bitstream/handle/2250/103740/cf-monardes_pv.pdf?sequence=3

²¹⁰ WAISSBLUTH, MARIO. 2008. Sistemas Complejos y Gestión Pública. Chile. [en línea] <http://www.dii.uchile.cl/~ceges/publicaciones/99%20ceges%20MW.pdf>. En: Monardes Vignolo, Pía Natalia. Factores de riesgo y seguridad para Barrios de la Comuna de la Pintana. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Departamento de Ingeniería Industrial. Santiago de Chile. 2010. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/bitstream/handle/2250/103740/cf-monardes_pv.pdf?sequence=3

- Las interacciones entre las partes tienen retroalimentación.
- Los Sistemas Complejos son abiertos, esto es, interactúan con su entorno.
- Operan en condiciones lejanas al equilibrio, lo que hace que la estabilidad pueda cambiar rápidamente.
- Evolucionan en el tiempo, generando una historia que es importante.
- Cada elemento del sistema no sabe cómo funciona el sistema como un todo.

En el texto “Sistemas Complejos y Gestión Pública” del profesor Mario Weissbluth se agregan cuatro características más a los Sistemas Complejos:

- Los Sistemas Complejos exhiben irreversibilidades.
- Distintas partes del sistema pueden agruparse en clusters y una parte puede pertenecer a varios clusters.
- Diversidad y resiliencia, un grado razonable de diversidad en los componentes de un sistema le permite adaptarse mejor y más rápidamente a los cambios.
- Auto similitud y escalabilidad, si todas las partes fueran diversas, no habría un orden y una jerarquía mínima en el sistema.

En los Sistemas Complejos las soluciones universales no existen y las soluciones reales para estos sistemas requieren de muchas herramientas usadas y adaptadas con mucho sentido común. Es por esto que la delincuencia no posee una solución única y fácil de ver, ya que esta es un Sistema Complejo que depende de muchos factores que interactúan entre sí, como pobreza, falta de educación, desempleo, etc.

En los Sistemas Complejos muchas veces se deben tomar decisiones en condiciones de incertidumbre y con información incompleta, en el caso de la delincuencia no se cuenta con datos exactos para medirla. Mientras más complejos se hacen los sistemas, menor es la posibilidad de hacer afirmaciones precisas y significativas.

La insularidad es una característica del Sector Público que hace que todo se complique. Esto es la tendencia que tienen el Sector Público para generar en su interior “islas autónomas” con agendas propias, con ausencia de coordinación y las consecuencias que esto trae.

Barrio como Sistema Complejo²¹¹

Considerando la definición de Sistemas Complejos, resulta interesante caracterizar al barrio como Sistema Complejo. Con esto se quiere observar que aspectos interactúan con la seguridad en barrios.

Para entender este fenómeno es necesario identificar qué factores y/o actores interactúan y afectan la seguridad en los barrios. Dentro de los actores relevantes se puede identificar a: los habitantes del barrio, otras personas que frecuentan el barrio pero no pertenecen a él, la municipalidad, la vigilancia ya sea policial o privada y las organizaciones sociales existentes en el barrio.

Dentro de los factores que afectan la seguridad se consideraron como relevantes la infraestructura (que corresponde a áreas verdes, multicanchas, gimnasios, iluminación, etc.), los programas que se implementan a nivel de barrio y los factores de riesgo.

Definidas las partes del sistema se observa que éstas son numerosas, una de las principales características de los Sistemas Complejos. Otra característica importante es que las partes del sistema interactúen entre sí.

Además las relaciones entre las partes del sistema tienen retroalimentación, es decir, las interacciones son bidireccionales. Una parte del sistema afecta a otra y viceversa.

Otra característica es que los Sistemas Complejos evolucionan en el tiempo generando una historia que es importante. En los barrios su historia es fundamental en las relaciones actuales entre los habitantes. La organización

²¹¹ Monardes Vignolo, Pía Natalia. Factores de riesgo y seguridad para Barrios de la Comuna de la Pintana. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Departamento de Ingeniería Industrial. Santiago de Chile. 2010. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/bitstream/handle/2250/103740/cf-monardes_pv.pdf?sequence=3

vecinal actual es el resultado de la historia de cada barrio, de la historia común que tengan los vecinos y del origen del barrio.

Estos factores son propios de cada barrio y son irreversibles, lo que es otra característica de los Sistemas Complejos. Los barrios que tienen su origen gracias a tomas o comités, son barrios donde sus vecinos tienen una historia común y se conocen desde antes de la llegada al barrio, esto lleva a que la organización vecinal sea mejor. Esta es una característica irreversible, por lo que los barrios que no la poseen les es más difícil construir una historia común.

Cada parte del sistema afecta a la seguridad en los barrios, pero además la seguridad los afecta a ellos, dado que las relaciones pueden ser recíprocas. Además las partes del sistema interactúan entre sí, lo que hace difícil predecir la seguridad.

Un problema que se observa al analizar cómo son las interacciones; es decir, si mejoran o empeoran otro factor, es que existen relaciones que no están claras y además dependen de otras variables.

Para que el análisis resulte más claro se realiza en partes, primero se observan las relaciones que mejoran y empeoran otra parte del sistema y luego se consideran las relaciones que son inciertas.

Dentro de las relaciones que ayudan y empeoran otra parte del sistema, primero se analiza como cada actor influye en la seguridad y luego se realiza el mismo análisis para los factores.

Se observa que la vigilancia y la municipalidad ayudan a mejorar la seguridad.

Por un lado la mayor vigilancia, tanto policial y privada da una sensación de seguridad mayor a las personas y si ésta es efectiva mejora la seguridad de los barrios. La municipalidad en el papel debiese ayudar a mejorar la seguridad ya que es uno de los temas relevantes para la ciudadanía.

Considerando los factores influyentes solo los programas ejecutados a nivel de barrio ayudan a mejorar la seguridad, ya que es uno de los objetivos de estos

programas, aunque se podría cuestionar la efectividad de estos programas pero la relación se considera positiva ya que en el peor de los casos estos programas no funcionan pero en ningún caso empeoran la seguridad.

Por el contrario los factores de riesgo como desempleo, pobreza, hacinamiento, mala iluminación, sitios mal cuidados, etc. afectan negativamente a la seguridad, es decir, la empeoran. Estos factores también perjudican a las personas disminuyendo su calidad de vida.

Es necesario también analizar cómo influye la seguridad en el resto del sistema. La seguridad afecta positivamente tanto a los habitantes como a los usuarios del barrio, ya que aumenta la calidad de vida de éstos, al contrario, si el barrio es inseguro, la calidad de vida se ve disminuida.

La seguridad posee una relación recíproca con la municipalidad, ya que si ésta mejora, la percepción que las personas tendrán del municipio será buena, sea o no mérito de la municipalidad.

Un barrio seguro ayuda a que los factores de riesgo mejoren, ya que al ser seguro, se cuidará más el entorno, habrá menos pandillas, menos drogas, menos vandalismo, etc.

También existen las relaciones entre las partes del sistema, por ejemplo existe una relación de mutua ayuda entre las personas y los programas existentes a nivel de barrio, ya que estos programas son beneficiosos para la comunidad, pero a la vez el hecho de que las personas se involucren en éstos es provechoso para los programas. El mismo efecto ocurre con las organizaciones sociales, es decir, no basta con que existan organizaciones y programas si las personas no se involucran para que éstos sean efectivos.

La municipalidad está en contacto con todas las partes del sistema y ésta apoya positivamente a todas las partes, ya que tiene las facultades para ayudar a las personas, para mejorar la vigilancia, sobretodo la que depende de ella. También puede apoyar a las organizaciones sociales, mejorar la infraestructura

del barrio, llevar a cabo de manera efectiva los programas barriales y disminuir los factores de riesgo.

Solo la seguridad y las personas retribuyen esta relación de apoyo, ya que un barrio seguro y personas conformes fortalecen al municipio.

La vigilancia apoya positivamente a las personas, ya que les otorga una percepción de seguridad mayor y ayuda a disminuir algunos factores de riesgo, debido a que genera un ambiente más tranquilo con menos pandillas y drogas.

Las organizaciones sociales influyen sobre las personas, esta es una relación mutua, pero además influye en los factores de riesgo.

Uno de los objetivos de estas organizaciones puede ser ayudar a disminuir estos factores, tales como: deserción escolar, pobreza, drogadicción, desempleo, pandillas, fortalecimiento de la familia, entre otros. El problema es que no se conoce si estas medidas son efectivas, por se asume que es una relación positiva, ya que en el peor de los casos son medidas sin efectos.

También existe una interacción mutua con los programas existentes en los barrios, ya que muchas veces éstos ayudan a las organizaciones y además las organizaciones son clave en la implementación y éxito de los programas.

La infraestructura tiene una mutua relación con las organizaciones sociales, ya que las organizaciones sociales como clubes deportivos, juntas de vecinos y otras, apoyan el uso y creación de infraestructura como multicanchas, canchas, plazas, sedes sociales, mejoras en el barrio, etc. Además la infraestructura apoya a las organizaciones sociales otorgándoles mejores condiciones para su desarrollo.

Los programas barriales tienen un efecto positivo sobre los factores de riesgo, ya que muchas veces dentro de los objetivos de estos programas está el disminuir estos factores de riesgo.

POLÍTICAS POLICIALES Y SUS RESULTADOS²¹²

Una de las necesidades básicas de la sociedad actual es disponer de condiciones que permitan la normalidad de las actividades, que aseguren no solo su existencia, sino también su desarrollo y las mejores condiciones de bienestar. Es en este contexto que interesa conocer los métodos empleados por los gobiernos para mantener adecuados niveles de seguridad.²¹³

Para ello, se describirá el rol de las políticas públicas, como la respuesta de los gobiernos a demandas sociales prioritarias y, en este ámbito, aquellas que tienen relación con las de seguridad ciudadana, porque constituyen la base de las modalidades de trabajo de los organismos policiales, que tienen la responsabilidad de generar adecuados niveles de seguridad para las personas. Esto nos permitirá avanzar en el conocimiento de los métodos implementados por la Policía en países desarrollados y cómo se consolida el modelo de policía comunitaria, determinar sus efectos y luego, en qué medida países en vías de desarrollo como el nuestro, adoptan dicho modelo o, por el contrario, se ven en la necesidad de construir los propios para enfrentar el tema y cuáles son los logros obtenidos.²¹⁴

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS²¹⁵

La sociedad es un campo de interacción entre individuos, donde habitualmente se produce una diversidad de problemas, que generan la necesidad de adoptar

²¹² Zúñiga Acevedo, Félix Gonzalo. Universidad de Chile. Instituto de asuntos públicos. Departamento de Ciencia Política. Santiago. 2005. Recuperado:

http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2005/zuniga_f/html/index-frames.html

²¹³ Zúñiga Acevedo, Félix Gonzalo. Universidad de Chile. Instituto de asuntos públicos. Departamento de Ciencia Política. Santiago. 2005. Recuperado:

http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2005/zuniga_f/html/index-frames.html

²¹⁴ Zúñiga Acevedo, Félix Gonzalo. Universidad de Chile. Instituto de asuntos públicos. Departamento de Ciencia Política. Santiago. 2005. Recuperado:

http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2005/zuniga_f/html/index-frames.html

²¹⁵ Zúñiga Acevedo, Félix Gonzalo. Universidad de Chile. Instituto de asuntos públicos. Departamento de Ciencia Política. Santiago. 2005. Recuperado:

http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2005/zuniga_f/html/index-frames.html

medidas que permitan soluciones definitivas o parciales para reducir o eliminar el punto de conflicto.²¹⁶

Es en este escenario donde los gobiernos formulan e implementan políticas públicas, entendidas en su concepto más simple como cursos de acción desarrollados por organismos de la administración pública, con la frecuente participación de la comunidad o del sector privado, para tratar situaciones o problemas de interés público.²¹⁷

Desde 1970, el estudio de las políticas públicas se ha consolidado como uno de los temas centrales de la Ciencia Política actual y, ha dado origen a numerosas publicaciones en países como Estados Unidos, Inglaterra y España, de autores como el profesor Charles E. Lindblom, de reconocida importancia en la Ciencia Política moderna, cuyo libro “El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas”, desarrolla un valioso enfoque sobre la complejidad de la interacción entre diversos actores para la construcción de políticas públicas, que no se encuentra exenta de tensiones generadas por los mismos problemas que se pretenden resolver, así como los conflictos de intereses, principios y valores que deben ser considerados.²¹⁸

El proceso de formulación de políticas públicas²¹⁹

La elaboración de políticas públicas, no obstante que tratan situaciones que interesan a la sociedad en su conjunto o a variados sectores de la misma, implica la participación de un reducido grupo de personas que toman las

²¹⁶ Zúñiga Acevedo, Félix Gonzalo. Universidad de Chile. Instituto de asuntos públicos. Departamento de Ciencia Política. Santiago. 2005. Recuperado:

http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2005/zuniga_f/html/index-frames.html

²¹⁷ LAHERA EUGENIO: “Introducción a las Políticas Públicas”, Documento CEPAL, LC/R1936, 26.10.1999. En: Zúñiga Acevedo, Félix Gonzalo. Universidad de Chile. Instituto de asuntos públicos. Departamento de Ciencia Política. Santiago. 2005. Recuperado:

http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2005/zuniga_f/html/index-frames.html

²¹⁸ Zúñiga Acevedo, Félix Gonzalo. Universidad de Chile. Instituto de asuntos públicos. Departamento de Ciencia Política. Santiago. 2005. Recuperado:

http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2005/zuniga_f/html/index-frames.html

²¹⁹ Zúñiga Acevedo, Félix Gonzalo. Universidad de Chile. Instituto de asuntos públicos. Departamento de Ciencia Política. Santiago. 2005. Recuperado:

http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2005/zuniga_f/html/index-frames.html

decisiones en estas importantes materias, entre los que se encuentran el jefe del Ejecutivo, ministros y otras autoridades.²²⁰

También intervienen ocasionalmente: hombres de negocios, líderes de grupos de interés, partidos políticos y quienes dominan el conocimiento y lo emplean como elemento de control y persuasión, para lograr de los gobernantes las decisiones más favorables a sus intereses.²²¹

Este grupo de personas, conocidos como “decisores de políticas públicas”, deben tratar el principal conflicto que se presenta en el campo de la elaboración de políticas públicas, y que dice relación con el enfrentamiento entre la ciencia y la política, a la hora de buscar el método más apropiado para el problema en cuestión.²²²

De esta forma, un enfoque eminentemente científico para abordar el problema y definir el proceso que conducirá a la búsqueda de la solución del mismo, estará centrado en la información que genera un adecuado trabajo de investigación y análisis de los diferentes factores que inciden en el tema, y sobre el cual quedará centrada la acción de la política pública. En este caso, es necesario recurrir a los servicios de analistas y expertos para que generen los datos que ayudarán a la toma de decisiones.²²³

El enfoque político otorga mayor preponderancia a la orientación democrática, donde la interacción de las personas como la participación, negociación, búsqueda de consensos, intereses de partidos políticos, e incluso el

²²⁰ Zúñiga Acevedo, Félix Gonzalo. Universidad de Chile. Instituto de asuntos públicos. Departamento de Ciencia Política. Santiago. 2005. Recuperado:

http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2005/zuniga_f/html/index-frames.html

²²¹ LINDBLOM CHARLES E.: “El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas”, traducción al español por Eduardo Zapico Goñi, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México D.F., 1991. En: Zúñiga Acevedo, Félix Gonzalo. Universidad de Chile. Instituto de asuntos públicos. Departamento de Ciencia Política. Santiago. 2005. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2005/zuniga_f/html/index-frames.html

²²² LINDBLOM CHARLES E. : “El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas”, 1980, traducción al español por Eduardo Zapico Goñi, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México D.F., 1991. En: Zúñiga Acevedo, Félix Gonzalo. Universidad de Chile. Instituto de asuntos públicos. Departamento de Ciencia Política. Santiago. 2005. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2005/zuniga_f/html/index-frames.html

²²³ Zúñiga Acevedo, Félix Gonzalo. Universidad de Chile. Instituto de asuntos públicos. Departamento de Ciencia Política. Santiago. 2005. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2005/zuniga_f/html/index-frames.html

intercambio de favores, son las acciones que darán origen a los fundamentos que orientarán la definición de una política pública.²²⁴

Así, este último enfoque pretende que la información generada por la ciencia sea reemplazada por las presiones de los principales grupos de interés, así como de diversos actores políticos.

La confrontación que se produce entre los partidarios de uno y otro punto de vista, es origen de estudios tendientes a lograr una mayor unidad o mejores políticas públicas, y ha generado una diversidad de profesionales en el análisis de estas materias que se han especializado en diferentes temas de las políticas públicas, con la producción de una gran cantidad de antecedentes como consecuencia de estudios no solicitados y que se difunden por variadas fuentes, desde publicaciones de textos y revistas especializadas hasta cartas al director de algún medio de comunicación social.²²⁵

Estas investigaciones de analistas de políticas públicas han establecido que su formulación, sobre la base de los antecedentes que genera la investigación y el análisis, no es suficiente, porque le afectan varias situaciones producidas por factores que le impiden abordar el tema en todas sus dimensiones, como son los límites del conocimiento, la carencia de recursos financieros y de tiempo, la falta de capacidad de resolver por sí mismo los conflictos de valores y el cómo se formula el problema que se pretende resolver.²²⁶

Lo anterior no implica que la elaboración de la política pública, mediante un enfoque científico, deba ser desechado; por el contrario, ya que no obstante las dificultades descritas, de todas maneras se produce información y conocimiento especializado que ayudan a los actores o decisores a

²²⁴ Zúñiga Acevedo, Félix Gonzalo. Universidad de Chile. Instituto de asuntos públicos. Departamento de Ciencia Política. Santiago. 2005. Recuperado:
http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2005/zuniga_f/html/index-frames.html

²²⁵ Zúñiga Acevedo, Félix Gonzalo. Universidad de Chile. Instituto de asuntos públicos. Departamento de Ciencia Política. Santiago. 2005. Recuperado:
http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2005/zuniga_f/html/index-frames.html

²²⁶ Zúñiga Acevedo, Félix Gonzalo. Universidad de Chile. Instituto de asuntos públicos. Departamento de Ciencia Política. Santiago. 2005. Recuperado:
http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2005/zuniga_f/html/index-frames.html

incrementar su capacidad para mejorar el producto de la política pública que se encuentra en construcción.²²⁷

De este modo, se produce una interacción entre el enfoque científico y el político, dando origen a la participación de una mayor diversidad de actores que, en primer lugar, reducirá la divergencia de la confrontación de ideas y, en segundo término, permitirá consolidar la capacidad de solución de problemas por parte de la política.²²⁸

La implementación de políticas públicas²²⁹

Transformar en acción el trabajo de los decisores de políticas públicas es un proceso que debe descender por la escala de la administración pública, desde el nivel superior hasta los mandos medios o aquellas personas que deben implementar los cursos de acción para materializarlas.²³⁰

El paso desde la formulación a la implementación, en muchas oportunidades, deberá enfrentar diversos problemas, que según lo establecido por Lindblom, tienen su origen en situaciones como la formulación difusa de la política pública, diversidad de criterios para la aplicación, conflicto de intereses o capacidad limitada.²³¹

²²⁷ Zúñiga Acevedo, Félix Gonzalo. Universidad de Chile. Instituto de asuntos públicos. Departamento de Ciencia Política. Santiago. 2005. Recuperado:
http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2005/zuniga_f/html/index-frames.html

²²⁸ Zúñiga Acevedo, Félix Gonzalo. Universidad de Chile. Instituto de asuntos públicos. Departamento de Ciencia Política. Santiago. 2005. Recuperado:
http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2005/zuniga_f/html/index-frames.html

²²⁹ Zúñiga Acevedo, Félix Gonzalo. Universidad de Chile. Instituto de asuntos públicos. Departamento de Ciencia Política. Santiago. 2005. Recuperado:
http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2005/zuniga_f/html/index-frames.html

²³⁰ Zúñiga Acevedo, Félix Gonzalo. Universidad de Chile. Instituto de asuntos públicos. Departamento de Ciencia Política. Santiago. 2005. Recuperado:
http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2005/zuniga_f/html/index-frames.html

²³¹ Zúñiga Acevedo, Félix Gonzalo. Universidad de Chile. Instituto de asuntos públicos. Departamento de Ciencia Política. Santiago. 2005. Recuperado:
http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2005/zuniga_f/html/index-frames.html

La complejidad del proceso de formular una política pública, hace que en algunas oportunidades no se logre un adecuado grado de especificidad que permita abordar todos los factores presentes en la situación que se trata. Así, el encargado de la implementación se enfrentará a elementos que no fueron considerados o no se dimensionó en su real magnitud la incidencia que tienen en el fenómeno. Por lo tanto, deberá proceder conforme a su particular punto de vista, que puede no responder completamente al espíritu que orientó a los decisores, produciéndose una distancia entre lo planeado y lo ejecutado.²³²

La variedad de criterios para enfrentar un mismo hecho, en oportunidades completamente opuestos, no solo afecta a la política pública en su formulación, sino también en la implementación. Por ello, resulta fundamental que los decisores tengan la capacidad de reducir al mínimo la posibilidad que el ejecutor opte por un criterio diferente al tenido en consideración en la etapa inicial de la política y, en consecuencia, el resultado sea distinto al definido originalmente.²³³

Además, el trabajo de quien debe materializar una política estará condicionado por su valoración particular de la misma y en qué medida percibe que sus principios e intereses serán afectados por ella. Esto, incrementará la natural resistencia al cambio, que inducirá a la desobediencia de los encargados de ejecutar las acciones de implementación, quienes pueden optar por efectuar adecuaciones que alteren o modifiquen el camino trazado.²³⁴

Es necesario que junto con formular la política pública se asignen los medios para una efectiva implementación. Estos comprenden desde la normativa legal y reglamentaria, la capacidad intelectual y tecnológica, así como los recursos

²³² Zúñiga Acevedo, Félix Gonzalo. Universidad de Chile. Instituto de asuntos públicos. Departamento de Ciencia Política. Santiago. 2005. Recuperado:
http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2005/zuniga_f/html/index-frames.html

²³³ Zúñiga Acevedo, Félix Gonzalo. Universidad de Chile. Instituto de asuntos públicos. Departamento de Ciencia Política. Santiago. 2005. Recuperado:
http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2005/zuniga_f/html/index-frames.html

²³⁴ Zúñiga Acevedo, Félix Gonzalo. Universidad de Chile. Instituto de asuntos públicos. Departamento de Ciencia Política. Santiago. 2005. Recuperado:
http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2005/zuniga_f/html/index-frames.html

humanos, materiales y financieros necesarios para las acciones que se deben desarrollar.²³⁵

No considerar dichos criterios, genera distorsiones que dan origen a políticas públicas distintas a las formuladas por los decisores y, en algunas circunstancias, los funcionarios intermedios llegan a elaborar otras, sobre las cuales los poderes del Estado ni siquiera se han pronunciado.²³⁶

Necesidad de una adecuada formulación e implementación de las políticas públicas²³⁷

Para neutralizar las distorsiones o separación entre la formulación e implementación, Lindblom plantea la importancia en el proceso de la interacción que se debe generar, no solo entre quienes son partidarios del modelo científico o del político a la hora de formular las políticas públicas, sino también entre todos los actores involucrados en el tema que se abordará.

La situación señalada, deja de manifiesto la necesidad de que todo el proceso se desarrolle en una permanente y efectiva coordinación entre todos los organismos que participan en las tareas que produce la política, sean estos ministerios, subsecretarías o servicios públicos. En este mismo orden de ideas, resulta importante que exista una adecuada integración con otras políticas que apuntan a soluciones comunes.

Para lograr lo anterior, debe existir un marco global que determine las etapas que se deben ejecutar y los tiempos necesarios para ello, conjuntamente con la asignación del presupuesto y recursos de personal, tecnológicos y materiales para concretar cada programación.

²³⁵ Zúñiga Acevedo, Félix Gonzalo. Universidad de Chile. Instituto de asuntos públicos. Departamento de Ciencia Política. Santiago. 2005. Recuperado:

http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2005/zuniga_f/html/index-frames.html

²³⁶ LINDBLOM CHARLES E. .: "El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas", 1980, traducción al español por Eduardo Zapico Goñi, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México D.F., 1991. En: Zúñiga Acevedo, Félix Gonzalo. Universidad de Chile. Instituto de asuntos públicos. Departamento de Ciencia Política. Santiago. 2005. Recuperado:

http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2005/zuniga_f/html/index-frames.html

²³⁷ Zúñiga Acevedo, Félix Gonzalo. Universidad de Chile. Instituto de asuntos públicos. Departamento de Ciencia Política. Santiago. 2005. Recuperado:

http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2005/zuniga_f/html/index-frames.html

En este contexto, el control y la evaluación son determinantes, porque el primero permite verificar de qué modo lo realizado concuerda con lo que se planificó, siendo posible adoptar medidas para neutralizar las distorsiones y, la segunda, genera la necesaria retroalimentación que permita confirmar, modificar o desechar la política en ejecución.

No concretar las acciones de coordinación, evaluación y control, es un importante obstáculo para neutralizar o reducir el problema que busca solucionar la política pública, porque no existirá una orientación de los esfuerzos y recursos involucrados, y tampoco, los mecanismos para detectar las desviaciones oportunamente.

Lo expresado adquiere mayor relevancia, por cuanto el problema que la política pública trata de resolver abarca distintas dimensiones, como ocurre con el fenómeno del delito y su efecto sobre la seguridad de las personas, porque como veremos más adelante, no es posible enfrentarlo solo como un problema policial, puesto que involucra el campo de acción de otros organismos públicos, así como de entidades privadas. El hecho delictual como problema social, genera una serie de relaciones horizontales que involucra a áreas como la familia, educación, salud, oportunidad de trabajo, diseño urbano, sistema judicial, legal y de reinserción social, entre otros.

Por lo tanto, la coordinación e integración de todos los sectores con responsabilidad en el fenómeno tratado, resulta fundamental para el éxito de las acciones de las políticas públicas con que se enfrentará el problema.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA²³⁸

El proceso de construcción de políticas públicas no hace diferencia en el tratamiento de los problemas que afectan a las sociedades. Sin embargo, la naturaleza de cada uno de ellos, entregará características particulares a tener

²³⁸ Zúñiga Acevedo, Félix Gonzalo. Universidad de Chile. Instituto de asuntos públicos. Departamento de Ciencia Política. Santiago. 2005. Recuperado:
http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2005/zuniga_f/html/index-frames.html

en consideración por los respectivos decisores en el momento de enfrentarlos para obtener los mejores resultados.

El tema de la inseguridad, tradicionalmente ha sido considerado como una responsabilidad que el Estado debe asumir, mediante el trabajo de los organismos creados para este efecto, como es el caso de la Policía, los tribunales de justicia y los establecimientos carcelarios.

Si bien estos organismos deberían desarrollar sus acciones en perfecta coordinación, en una primera instancia, es la Policía quien tiene la misión de enfrentar el problema de la seguridad, ya sea previniendo el delito o cuando el ilícito se ha cometido, identificando a los responsables y entregándolos a los tribunales de justicia.

La labor policial es un proceso dinámico que requiere una permanente adecuación a las transformaciones que experimenta la sociedad. De esta forma, estudios realizados nos permiten apreciar que este trabajo es orientado por la evolución social, el concepto de seguridad y por la interacción policía-comunidad.

Así, es posible distinguir tres momentos principales en su evolución: los inicios de la gestión policial-profesional en 1829; la orientación del trabajo policial en el contexto del sistema político-democrático en la década de 1970, y la policía comunitaria a partir de 1980, que analizaremos en detalle.

La evolución de la gestión policial²³⁹

La necesidad de seguridad es el fundamento para que desde los primeros asentamientos humanos se designen encargados de velar por el respeto de las normas de convivencia, los que cumplían su tarea con la sola orientación que le entregaba el sentido común. Con el tiempo esto no fue suficiente, porque la sociedad se tornó cada vez más diversa y compleja.

²³⁹ Zúñiga Acevedo, Félix Gonzalo. Universidad de Chile. Instituto de asuntos públicos. Departamento de Ciencia Política. Santiago. 2005. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2005/zuniga_f/html/index-frames.html

Entonces, fue el entorno social lo que llevó a los encargados de hacer cumplir la ley, a la necesidad de adecuar su labor para que respondiera a sus características culturales, sociales y políticas. Esto produjo la transición, desde el rudimentario individuo, al policía profesional, formado en establecimientos específicos e incorporando el desarrollo de la tecnología a sus métodos y procedimientos.

Así surgió la policía moderna, cuyos orígenes se encuentran en Inglaterra, en el siglo XIX, específicamente en Londres en 1829, cuando se dictó la Ley de Policía Metropolitana, determinando su funcionamiento sobre la base de los principios definidos por Sir Robert Peel, considerado el fundador del concepto del policía moderno, que orienta a los sistemas policiales occidentales y a muchas naciones de Asia y África.²⁴⁰

En dichos principios encontramos fundamentos policiales doctrinarios de reconocimiento mundial, como la prevención, el servicio público, la interacción ciudadana y la eficacia en la gestión, que trataremos en detalle:

- La prevención: el trabajo de toda policía debe estar orientado a evitar que la normalidad de las actividades de la comunidad se vea afectada por hechos que puedan ser definidos como delitos o por alteraciones al orden público. Para las policías uniformadas esto es su razón de ser.

En la actualidad, existe consenso que la herramienta fundamental para la reducción del delito es la prevención, constituyendo la principal inquietud de jornadas de discusión, en el ámbito local e internacional, como en el Décimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, realizado en Viena entre el 10 y 17 de abril de 2000.

²⁴⁰ CHALOM MAURICE Y OTROS: "Seguridad Ciudadana, Participación Social y Buen Gobierno: el Papel de la Policía", traducción al español por Paulina Matta, Ediciones Sur, Santiago, Chile, 2001. En: Zúñiga Acevedo, Félix Gonzalo. Universidad de Chile. Instituto de asuntos públicos. Departamento de Ciencia Política. Santiago. 2005. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2005/zuniga_f/html/index-frames.html

- Servicio público: el policía existe para servir a la sociedad, porque ésta le delega parte de sus derechos y garantías para que resuelva, con eficacia y oportunidad, sus problemas de seguridad.

El espíritu de servicio público del policía debe ser el producto de un conjunto de principios y valores que oriente su proceder, como asimismo, la legalidad e imparcialidad de todas sus actuaciones para que sea legítimamente aceptado y respetado por la comunidad.

- Interacción ciudadana: resolver los problemas de la sociedad, requiere que los policías desarrollen una adecuada comunicación con las personas para conocer la realidad del entorno en el cual deben trabajar y así, generar apropiados grados de conocimiento y confianza mutua, que facilite la información sobre el comportamiento delictual y sectores de riesgo, con la finalidad de realizar una correcta planificación de las actividades policiales.

Dentro del trabajo interactivo con la comunidad, reviste gran importancia el contacto diario con niños y jóvenes, para lograr una relación que permita al policía realizar un trabajo de orientación hacia sólidos principios y valores, como una forma de prevención del delito.

- Eficacia en la gestión: el éxito de la Policía es la ausencia de delitos y alteraciones al orden establecido. Sin embargo, esto es pretender una sociedad perfecta e imposible de lograr, por lo tanto, la labor policial será exitosa cuando consiga niveles de seguridad que permitan a las personas desarrollar sus actividades con la mayor normalidad.

Los fundamentos doctrinarios, formulados y aplicados en el Reino Unido, se extendieron por Europa, Estados Unidos y otros países de distintos puntos del planeta y, en términos generales, son los que orientan el actual trabajo de las policías, con las adecuaciones que exige cada cultura.

De esta forma, se comienza a consolidar el trabajo de una institución estatal, especializada en la aplicación de las leyes y el mantenimiento del orden público, que llega a ser reconocida como la principal expresión de autoridad,

cuya finalidad primordial es desarrollar acciones que faciliten la prevención del delito, en estrecha interacción con la sociedad.

La organización policial debe poseer la flexibilidad que le posibilite adecuarse a las transformaciones de su comunidad. La falta de adaptación y capacidad de cambio de algunas policías, es lo que genera desviaciones de los fundamentos doctrinarios que orientan su función, así como la causa del cuestionamiento o rechazo de las personas que deben proteger.

Para neutralizar esta dificultad, las policías desarrollan una permanente revisión de sus procesos educativos, lo que permite consolidar e incorporar en las escuelas y academias nuevos modelos de formación y perfeccionamiento, convirtiendo la actividad policial, progresivamente, en una profesión que emplea técnicas y conocimiento específicos.

Los mismos métodos del trabajo policial, dan origen a la especialización en diferentes áreas que involucra la actividad. En sus inicios se centró en la investigación de hechos violentos, principalmente homicidios y, posteriormente, la misma evolución del crimen generó la necesidad de desarrollar conocimientos para enfrentar el problema del narcotráfico, corrupción de menores y crimen organizado.

En todo este proceso, la incorporación de adelantos tecnológicos se convierte en una necesidad para el incremento de la eficacia y eficiencia de las policías, como el contar con medios de movilización acordes a las características del sector a vigilar y que permitan potenciar la capacidad de respuesta, además de equipos de comunicaciones eficientes para la disposición de los recursos. Se agrega la computación, técnicas estadísticas y de análisis de datos para conocer la realidad delictual y disponer los medios de vigilancia con mayor eficiencia.

El interés de la sociedad y la Policía por lograr mayores éxitos en la prevención de la delincuencia y neutralizar las desviaciones de entidades policiales, ha originado que el Estado y organizaciones no gubernamentales especializadas

en el estudio de estas materias, concentren sus esfuerzos en el empleo de diversos enfoques, que permitan ubicar los que responden de mejor manera a las necesidades sociales.

A partir de la década de 1960, en países como Estados Unidos de Norteamérica, Inglaterra, Canadá y Francia, se forman comisiones que realizan estudios y evaluaciones sobre la gestión policial, señalando a continuación las que se estima han generado un mayor impacto:

- ROYAL COMMISSION ON THE POLICE, en 1962 en Londres, Inglaterra.
- COMMISSION ON LAW ENFORCEMENT AND ADMINISTRATION OF JUSTICE, en 1967, en Washington, USA.
- COMITE CANADIEN DE LA REFORME PENALE ET CORRECTIONNELLE, en 1969, en Ottawa, Canadá.
- COMMISSION DES MAIRES SUR LA SECURITE, en 1982, en París, Francia.

El resultado de estos trabajos, es el refuerzo y modernización de los principios definidos por Sir Robert Peel, cuyas adecuaciones dan origen a los que deberían regir al servicio policial de un sistema político de características democrático. Además, mejoran la calidad de los servicios preventivos al incorporar técnicas y herramientas de la administración a la gestión policial.

De este modo, se definen los nuevos principios básicos que deberían guiar el trabajo de las policías: el sistema penal; servicio a la comunidad; servicio democrático; profesionalismo y técnicas de administración, los que se describen de la siguiente forma:

- El sistema penal: la función policial no debe ser entendida como una actividad independiente de los demás actores del Estado que participan del problema de la delincuencia, sino como un componente del sistema que busca generar un enfoque integrador, en el cual deben interactuar coordinadamente con los organismos judiciales encargados de administrar justicia y los establecimientos

carcelarios, cuya responsabilidad es recuperar al individuo, para que se pueda integrar a la sociedad.

- Servicio a la comunidad: la razón de ser de la Policía es asegurar a todas las personas el ejercicio normal de sus actividades, para lo cual debe programar sus tareas con el fin de dar solución a los problemas de la comunidad, en materias de orden y seguridad. En este contexto, necesita obtener la adhesión ciudadana para el cumplimiento de su misión, que debe estar exenta de toda manipulación ajena al interés común de los individuos.

- Servicio democrático: la función policial es la respuesta a una necesidad social de un conjunto de individuos, a cuyo servicio se encuentra, debiendo en consecuencia, actuar con pleno respeto a los derechos y garantías de las personas, al orden constitucional establecido, con equidad en la protección de los distintos sectores sociales y en interacción con la comunidad, a quien debe rendir cuentas del resultado de su gestión.

- Profesionalismo: esto es disponer de planteles de educación especiales y cuerpo de profesores de excelencia, que permita formar, capacitar y especializar a los componentes de la Policía, en técnicas específicas para el desarrollo de una carrera profesional orientada a obtener la mayor eficacia y eficiencia en los servicios que se prestan a la sociedad, actuando dentro de las normas que le fija el orden jurídico del estado de derecho en que se encuentra inserto.

Para lograr lo anterior, debe potenciar la capacidad intelectual de sus componentes y preferirla sobre la antigüedad o tiempo de permanencia en la institución. Del mismo modo, contribuirá a su profesionalismo la asesoría de expertos civiles y el apoyo de organismos externos en materias específicas.

- Técnicas de administración: es necesario que las actividades policiales no constituyan solo reacciones ante situaciones consumadas, sino que respondan a procesos de planificación, que permitan una adecuada coordinación con otros

actores involucrados en el tema, así como la necesidad de actuar en forma proactiva que genere una eficaz prevención del delito.²⁴¹

De esta forma, la incorporación no solo de la planificación, sino también de los demás elementos del proceso administrativo, permitirán el desarrollo de actividades tan importantes como el diagnóstico interno y externo del organismo policial, la evaluación y el control, que faciliten las adecuaciones que resulten necesarias para el logro de los objetivos planificados .

Las instituciones policiales, al orientar su gestión sobre la base de estos cinco principios básicos, introducen una importante modificación sobre los resultados que se obtienen en la prevención del delito y en un mejor reconocimiento de su trabajo por la ciudadanía. Sin embargo, lo anterior no es un efecto inmediato, ya que requiere de un proceso de modificación de procedimientos, de planes y programas de formación y capacitación de sus miembros.

También es fundamental una decidida voluntad política de apoyo, porque normalmente todo proceso de modernización generará necesidades económicas, implementaciones legales y acciones de coordinación con los demás actores involucrados en el tema, que deben ser asumidas por el Estado.

Desde 1950, la incorporación de tecnología de avanzada potencia la información estadística, mediante sistemas computacionales. El desarrollo de mapas georeferenciales se transforman en importantes elementos de planificación de los sistemas de vigilancia policial. La investigación del delito es más científica y se perfeccionan las técnicas de control de muchedumbres.

La coordinación de las policías con organismos estatales y privados, especialmente en Estados Unidos de Norteamérica y Europa, genera importantes investigaciones, gracias al empleo de estudios empíricos, que determinan los métodos más eficientes de prevención del delito, lo que permite formular e implementar políticas en las cuales el tema de la seguridad no solo

²⁴¹ RICO JOSÉ MARÍA Y SALAS LUIS: "Inseguridad Ciudadana y Policía", Editorial Tecnos, Madrid, España, 1988. En: Zúñiga Acevedo, Félix Gonzalo. Universidad de Chile. Instituto de asuntos públicos. Departamento de Ciencia Política. Santiago. 2005. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2005/zuniga_f/html/index-frames.html

es responsabilidad de la Policía, sino que de todos los componentes de la sociedad y, por tanto, es necesario una mayor participación de la comunidad.

La evolución del concepto de seguridad y su incidencia en la gestión policial²⁴²

La seguridad, es un concepto que ha sufrido las transformaciones de los cambios generados por los procesos de modernización y globalización que se han presentado y consolidado en el nuevo orden mundial.

Hasta la segunda mitad del siglo pasado, los Estados eran responsables de la seguridad externa o nacional y la seguridad pública o interna, a la cual posteriormente se agrega la seguridad ciudadana,²⁴³ abarcando los siguientes campos:

La seguridad externa o nacional²⁴⁴

Consiste en la protección de la soberanía física o territorial de la Nación, principalmente de las amenazas provenientes del exterior y cuya responsabilidad es entregada a las Fuerzas Armadas, la cual se ha mantenido tradicionalmente invariable, salvo los procesos de modernización que experimentan las instituciones que las integran, producto del desarrollo de la ciencia y la tecnología.

La seguridad pública o interna²⁴⁵

Concepto definido como “el conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas, que tienden a garantizar la paz pública por medio de la prevención

²⁴² Zúñiga Acevedo, Félix Gonzalo. Universidad de Chile. Instituto de asuntos públicos. Departamento de Ciencia Política. Santiago. 2005. Recuperado:

http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2005/zuniga_f/html/index-frames.html

²⁴³ TORRES ROJAS EMILIO Y DE LA PUENTE LAFOY PATRICIO: “Modelos Internacionales y Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana en Chile, durante la última década”, Revista Mad, Nº 4, mayo 2001, Dpto. de Antropología, Universidad de Chile, en Internet: <http://rehue.csociales.uchile.cl>. En: Zúñiga Acevedo, Félix Gonzalo. Universidad de Chile. Instituto de asuntos públicos. Departamento de Ciencia Política. Santiago. 2005. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2005/zuniga_f/html/index-frames.html

²⁴⁴ Zúñiga Acevedo, Félix Gonzalo. Universidad de Chile. Instituto de asuntos públicos. Departamento de Ciencia Política. Santiago. 2005. Recuperado:

http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2005/zuniga_f/html/index-frames.html

²⁴⁵ Zúñiga Acevedo, Félix Gonzalo. Universidad de Chile. Instituto de asuntos públicos. Departamento de Ciencia Política. Santiago. 2005. Recuperado:

http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2005/zuniga_f/html/index-frames.html

y represión de los delitos y las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y el de la policía administrativa”.²⁴⁶

La definición señalada nos coloca en el contexto de lo público, es decir, en el ámbito del Estado desde una perspectiva global, mediante el actuar casi exclusivo de la justicia y los organismos policiales, para mantener el orden público y el cumplimiento de la normativa que rige la conducta de los individuos, asegurar la normalidad de las actividades y la convivencia de la sociedad. Todo ello, para que se genere en los individuos la sensación de mantenerse libres o exentos de peligro, pero sobre la base de la participación exclusiva de las entidades policiales y judiciales.

Es el deseo de protección de la integridad física de las personas y de sus bienes frente a la delincuencia, expresada en ilícitos como: homicidios, lesiones corporales, diversas formas de robo y otros delitos que atentan contra la normalidad de las actividades de los individuos, que van a generar acciones para lograr su contención, mediante el trabajo de las policías, los tribunales de justicia y los establecimientos carcelarios.

De los tres organismos señalados, en primera instancia es la Policía quien tiene la misión de enfrentar los problemas que afectan la seguridad de las personas y lo hace principalmente mediante la prevención del delito, que consiste en la aplicación de todas las medidas que se definen e implementan para atacar las oportunidades que facilitan o permiten la comisión de los delitos.²⁴⁷ Además, las policías desarrollan acciones represivas, cuando éste se ha cometido, para poner a los responsables a disposición de los tribunales de justicia o para restablecer el orden público alterado.

²⁴⁶ GONZALEZ RUIZ SAMUEL Y OTROS: “(1994) Seguridad Pública en México: Problemas, Perspectivas y Propuestas”, UNAM, Serie Justicia, México D.F., en Irma Arriagada y Lorena Godoy: “Seguridad Ciudadana y Violencia en América Latina: Diagnóstico y Políticas en los Años Noventa”, serie Políticas Sociales, Nº 32, Naciones Unidas, CEPAL, Santiago, Chile, agosto, 1999. En: Zúñiga Acevedo, Félix Gonzalo. Universidad de Chile. Instituto de asuntos públicos. Departamento de Ciencia Política. Santiago. 2005. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2005/zuniga_f/html/index-frames.html

²⁴⁷ COMISIÓN DE PREVENCIÓN DEL DELITO Y JUSTICIA PENAL: “Prevención del Delito, Consejo Económico y Social de las N.U.”, 8vo. Período de Sesiones, Viena, 27.de abril a 6 de mayo de 1999. En: Zúñiga Acevedo, Félix Gonzalo. Universidad de Chile. Instituto de asuntos públicos. Departamento de Ciencia Política. Santiago. 2005. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2005/zuniga_f/html/index-frames.html

En el cumplimiento de esta misión, la seguridad pública da origen a acciones, centradas en el interés del Estado de contribuir al bien común, promoviendo las condiciones de normalidad para la sociedad en su conjunto. Por lo tanto, las estrategias que utilizan los agentes de la ley se estructuran sobre la base de su profesionalización, que implica el empleo de técnicas y procedimientos que responden a sus propias experiencias.

En este escenario, el rol de las personas era principalmente pasivo, porque no tenían mayor participación o incidencia en los métodos policiales implementados, como tampoco en el conocimiento de los resultados alcanzados. No obstante, existía un contacto con la comunidad que se centraba, principalmente, en recibir sus denuncias sobre situaciones criminales, realizar investigaciones de los mismos hechos y, también, reunir información pertinente para la planificación y programación de las medidas de prevención policial.

Otra característica que se puede apreciar en el contexto de la seguridad pública y que refleja con gran claridad que el sujeto fundamental es el Estado,²⁴⁸ es aquella en que el predominio del interés general se ubica sobre los derechos y garantías de las personas, llevando a que su libre ejercicio se encuentre condicionado a la necesidad de seguridad.

Esta fue la justificación de determinados gobernantes para suspender o restringir el ejercicio de derechos y garantías individuales, ante alteraciones al orden público o incremento de la inseguridad, hasta la década de 1970, independiente del sistema político vigente en los Estados, pero que fue posible observar en forma más habitual en países subdesarrollados o en vías de desarrollo.

Sin embargo, la transformación mundial que produce el proceso de globalización y su impacto en el campo socio-político, como el mayor acceso a la información, un mejor conocimiento y la consolidación de los sistemas de

²⁴⁸ AVILÉS FARRÉ JUAN: "Por un Concepto Amplio de Seguridad", Revista CESEDEN, Nº 55, Madrid, España, mayo de 2002. En: Zúñiga Acevedo, Félix Gonzalo. Universidad de Chile. Instituto de asuntos públicos. Departamento de Ciencia Política. Santiago. 2005. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2005/zuniga_f/html/index-frames.html

gobiernos democráticos, generan un importante efecto en la participación de las personas, que asumen un rol activo y participativo en situaciones que les afectan.

La seguridad ciudadana²⁴⁹

La creciente tendencia por una mayor participación social, hace que los individuos opten por un rol más activo en situaciones que les preocupan, llevándolos a enfrentar los problemas y buscar soluciones.²⁵⁰

En este escenario destaca el tema de la inseguridad, a partir de las últimas décadas del siglo XX, especialmente por el incremento del delito a nivel mundial y el grado de violencia con que se produce. Lo que genera un importante impacto en las sociedades.²⁵¹

Sin embargo, cuantificar el incremento del delito a escala mundial, es complejo por la diversidad de métodos empleados en los países, lo que hace necesario recurrir a estadísticas policiales y encuestas de victimización, que permiten visiones locales y, en algunos casos, regionales del problema.

Por ejemplo, en países como Canadá, Estados Unidos, Francia, Inglaterra y Países Bajos, entre 1965 y 1985, han experimentado aumentos de delitos denunciados de hasta el 300%, no obstante que a fines de 1980 se nivelan y experimentan disminuciones, salvo el caso de Inglaterra que continúa con aumentos, especialmente en delitos de robo. En Estados Unidos, las tasas de

²⁴⁹ Zúñiga Acevedo, Félix Gonzalo. Universidad de Chile. Instituto de asuntos públicos. Departamento de Ciencia Política. Santiago. 2005. Recuperado:

http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2005/zuniga_f/html/index-frames.html

²⁵⁰ TOMASSINI LUCIANO: "El Proceso de Globalización y sus Impactos Sociopolíticos", en Cambio Social y Políticas Públicas, Editor Raúl Urzúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, Santiago, Chile, 1998. En: Zúñiga Acevedo, Félix Gonzalo. Universidad de Chile. Instituto de asuntos públicos. Departamento de Ciencia Política. Santiago. 2005. Recuperado:

http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2005/zuniga_f/html/index-frames.html

²⁵¹ NACIONES UNIDAS, Décimo Congreso sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Viena entre el 10 y 17 de abril de 2000, documento: "Situación del delito y la justicia penal en el mundo". En: Zúñiga Acevedo, Félix Gonzalo. Universidad de Chile. Instituto de asuntos públicos. Departamento de Ciencia Política. Santiago. 2005. Recuperado:

http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2005/zuniga_f/html/index-frames.html

delitos violentos entre los jóvenes son un 60% más altas en 1996, que en 1987.²⁵²

Las tendencias señaladas, van influir en el proceso de transformación que experimenta la actitud de las personas frente a problemas comunes para las sociedades en general, o determinados sectores de las mismas y que serán importantes en la modificación que sufre el concepto de seguridad.

Efectivamente, la transformación descrita va a cambiar el objeto central de la seguridad y producir un desplazamiento, desde una seguridad pública o interior, con una clara participación del Estado y de algunos de sus organismos, a la seguridad ciudadana centrada en las personas, porque sus acciones tienen como fin principal satisfacer las necesidades de los individuos en materias de seguridad y solucionar sus problemas, a través de medidas oportunas y eficaces.

En este contexto, la definición de seguridad ciudadana se consolida a partir de los primeros años de la década de 1980, en países de Europa Occidental, Estados Unidos y Canadá, y más tarde en otros de América Latina. Con respecto a su significado, existe una diversidad de interpretaciones que van desde considerarla un sinónimo de la seguridad pública, hasta la seguridad como un derecho fundamental de la persona.

Seguridad ciudadana es: “El conjunto de las condiciones sociales, políticas, económicas, culturales, ecológicas e institucionales que garantizan el adecuado y normal funcionamiento de la comunidad y convivencias ciudadanas”²⁵³. La amplitud de este concepto tiende a incorporar a la totalidad de los sectores y organismos, públicos y privados, relacionados con el tema de

²⁵² WALLER IRVIN Y SANSFACON DANIEL: “Digesto de Prevención del Delito II”, Centro Internacional para la Prevención del Delito, Montreal, Canadá, 1999, Traducción de Carlos Lanvidar, en Internet: www.crime_prevention_intl.org. En: Zúñiga Acevedo, Félix Gonzalo. Universidad de Chile. Instituto de asuntos públicos. Departamento de Ciencia Política. Santiago. 2005. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2005/zuniga_f/html/index-frames.html

²⁵³ AFANADOR MIGUEL A.: “Seguridad Ciudadana en Colombia”, en Patricio Tudela: “Seguridad y Políticas Públicas”, Revista Política y Estrategia, Nº 83, junio de 2001, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Santiago, Chile, 2001. En: Zúñiga Acevedo, Félix Gonzalo. Universidad de Chile. Instituto de asuntos públicos. Departamento de Ciencia Política. Santiago. 2005. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2005/zuniga_f/html/index-frames.html

la seguridad, conservando un importante papel el Estado, como responsable de generar las condiciones de seguridad. Pero también, asegura la participación de las personas, ya sea en forma individual o mediante sus organizaciones locales.

Recalcamos y enfatizamos que el concepto de seguridad ciudadana da origen a dos ámbitos de la prevención que se conoce como situacional y social:²⁵⁴

- Prevención situacional, consiste en aquellas acciones orientadas a la modificación del entorno físico o territorio, con la finalidad de eliminar las condiciones que favorecen la materialización de los delitos.

Aquí se ubica la prevención policial, propia de organismos uniformados, cuya presencia inhibe la materialización de ilícitos. También participan los ciudadanos, desarrollando un rol fundamental en la reducción de las condiciones inseguras, como requerir un adecuado alumbrado público, la recuperación de parques y plazas para el uso comunitario o habilitación de recintos deportivos.

- Prevención social, es el conjunto de acciones desarrolladas por los integrantes de la sociedad, con la finalidad de actuar sobre las causas que generan el delito y que requieren de la elaboración de programas integrales de desarrollo social, que permitan producir una prevención global y focalizada a los sectores poblacionales de riesgo. En este contexto se ubican planes orientados a reducir el desempleo, la deserción escolar, la violencia intrafamiliar y empleo del tiempo libre de la juventud, entre otros.

La seguridad ciudadana será el producto que se genere de la interacción entre la prevención situacional y la prevención social, creando las condiciones básicas para que las acciones emprendidas por la Policía produzcan mejores resultados.

²⁵⁴ VANDERSCHUEREN FRANZ: "Seguridad Ciudadana: Solidaridad Democrática y Prevención", en Conversaciones Públicas para Ciudades más Seguras, Ediciones Sur, Santiago, Chile, 2000. En: Zúñiga Acevedo, Félix Gonzalo. Universidad de Chile. Instituto de asuntos públicos. Departamento de Ciencia Política. Santiago. 2005. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2005/zuniga_f/html/index-frames.html

La interacción Policía-Comunidad²⁵⁵

La consolidación del concepto seguridad ciudadana, que implica centrar el trabajo policial en la persona para enfrentar los problemas de inseguridad que le afectan y su mayor participación en la búsqueda de soluciones de los mismos, va a generar en las instituciones policiales una profunda transformación de sus procedimientos, porque el interés general, del Estado, debe ser desplazado por el interés de la persona.

Por lo tanto, las instituciones policiales deben incorporar nuevos elementos a sus procesos de toma de decisiones, que tendrán su origen en la interacción que se debe producir con la comunidad, el conocimiento de los problemas de delincuencia que les afecta y la búsqueda conjunta de soluciones.

Contribuye al fortalecimiento de la interacción Policía-Comunidad, los conceptos de prevención situacional y social, que permite definir en forma clara el ámbito de acción de la comunidad y de las policías, para que estos últimos puedan aportar con su experiencia a fortalecer las actividades de prevención de las personas y organismos civiles y, al mismo tiempo, no se produzca una interferencia en el trabajo específico de la Policía.

Esta actitud, si bien contribuye a generar adecuados niveles de confianza para alcanzar los mejores resultados en el tratamiento de la prevención del delito, no es contraria a la consolidación de un control social cada vez más riguroso, que busca conocer los métodos de gestión policial, denunciar las conductas desviadas de algunos agentes de la ley y obtener respuestas satisfactorias sobre situaciones puntuales o a través de la formulación de cuentas públicas de los organismos policiales.

El cambio de los procedimientos policiales, que permiten consolidar la participación de la comunidad y los agentes encargados de hacer cumplir la

²⁵⁵ Zúñiga Acevedo, Félix Gonzalo. Universidad de Chile. Instituto de asuntos públicos. Departamento de Ciencia Política. Santiago. 2005. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2005/zuniga_f/html/index-frames.html

ley, a partir del concepto de seguridad ciudadana, es lo que da origen al nuevo método de gestión policial que recibe el nombre de policía comunitaria.

POLICÍA COMUNITARIA²⁵⁶

Con la finalidad de dar mayor satisfacción a las demandas de seguridad de las personas, durante la segunda mitad del siglo XX, principalmente en Estados Unidos, Canadá y Europa Occidental, se organizan y financian diversas investigaciones que buscan potenciar la prevención de la delincuencia, mediante mejores sistemas de vigilancia policial, lo que se incrementa a partir de la década de 1970.

Los estudios buscan desarrollar las mejores modalidades de prevención policial, a lo que contribuyen las encuestas de victimización, que permiten un conocimiento más real del comportamiento del delito o del delincuente, reduciendo la “cifra negra” de ilícitos no denunciados a la Policía.

Así, los gobiernos formulan políticas públicas que permiten el desarrollo de tales investigaciones en las principales ciudades de Estados Unidos y Canadá. También en Inglaterra y Francia,²⁵⁷ con la asignación de recursos económicos importantes, permitiendo financiar estudios que comprenden períodos que, en algunos casos, llegan hasta diez años.

Un ejemplo de estas investigaciones es la realizada en la ciudad de Nueva York, en 1965, donde se aumentan los policías para la vigilancia de lugares y horas de mayor riesgo, de 1.219 a 3.100 agentes. Se estudia el impacto generado durante ocho años y se establece que, si bien la delincuencia disminuye en un primer momento, luego de un año recupera su nivel inicial, pero en horario y lugares diferentes.

²⁵⁶ Zúñiga Acevedo, Félix Gonzalo. Universidad de Chile. Instituto de asuntos públicos. Departamento de Ciencia Política. Santiago. 2005. Recuperado:
http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2005/zuniga_f/html/index-frames.html

²⁵⁷ RICO JOSÉ MARÍA Y SALAS LUIS: “Inseguridad Ciudadana y Policía”, Editorial Tecnos, Madrid, España, 1988. En: Zúñiga Acevedo, Félix Gonzalo. Universidad de Chile. Instituto de asuntos públicos. Departamento de Ciencia Política. Santiago. 2005. Recuperado:
http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2005/zuniga_f/html/index-frames.html

Lo anterior demuestra que el incremento de efectivos para la vigilancia sectorizada, va a producir un desplazamiento de la actividad delictual y no su reducción.

También se realizan experimentos con grupos de control, como el realizado en 1975, en San Diego, para establecer el efecto disuasivo del interrogatorio a sospechosos de posibles delitos. Se dividió la ciudad en dos áreas: en una se eliminaron los interrogatorios y en la otra continuaron. En la primera se incrementaron diversos tipos de robos, mientras que en la segunda se mantenían sin variaciones. Después de un tiempo se reanudaron los interrogatorios a sospechosos en el área eliminada y las tasas delictivas volvieron a ser similares a las existentes al momento de iniciar el experimento.

El estudio experimental, así como otros realizados, no generaron resultados que permitan destacar la mayor eficacia de un determinado método de vigilancia. Sin embargo, su valor radica en que los gobiernos locales y centrales, reconociendo la importancia del problema, comienzan a invertir en seguridad, entregando los recursos necesarios que permiten incrementar el conocimiento del delito y la búsqueda de soluciones, mediante el empleo de métodos de rigurosidad científica.

El mayor conocimiento sobre el comportamiento del fenómeno hace que la comunidad internacional tome conciencia de su gravedad. Ello, porque la actividad criminal también incorpora los adelantos científicos y tecnológicos, no reconoce fronteras y utiliza las facilidades de integración comercial para lograr mayor impunidad en sus actividades. Por lo tanto, debe ser enfrentado por todos los países a través de acciones coordinadas.

Lo anterior, obliga a los gobiernos a adoptar un rol más activo y a intervenir, mediante políticas públicas de seguridad ciudadana que definan un tratamiento sistémico del fenómeno, asignen recursos económicos que permitan desarrollar investigaciones sobre su comportamiento, definir cuáles son las causas particulares de cada delito para actuar sobre ellas y generar acciones de coordinación y participación de los diversos actores involucrados.

Así, el problema del delito y la búsqueda de medidas para enfrentarlos es tratado por diversos foros internacionales, que se incrementan desde 1980, como las Naciones Unidas que ha realizado el 8° Congreso en La Habana, en 1990; el 9° en El Cairo, en 1995, y el 10° en Viena, en el 2000. También se realizan reuniones internacionales de alcaldes, policías y jueces, en Barcelona en 1987, Montreal en 1989, París en 1991 y Erfurt en 1997.²⁵⁸

La mayoría de estas actividades se caracterizan por el logro de conclusiones de carácter general, pero no por ello menos importantes, porque orientan el trabajo de cada país, al destacar la importancia del problema y la necesidad de crear una voluntad política para su tratamiento. Así también, la conveniencia de generar un enfoque global, que permita una interacción multisectorial de todos los actores con ingerencia en la prevención del delito.

Lo anterior, constituye el adecuado respaldo para que los gobiernos enfrenten el tema, mediante políticas públicas de seguridad ciudadana, cuyo desarrollo permite la consolidación del modelo de policía comunitaria.

El concepto policía comunitaria²⁵⁹

Lograr consenso en torno al concepto de policía comunitaria, es una empresa tan incierta como llegar a precisar el origen mismo de esta modalidad de trabajo policial, porque algunos autores lo ubican en Inglaterra en 1980, mientras otros lo hacen en Estado Unidos o España, pero la realidad es que hoy, dicha modalidad de prevención policial se encuentra consolidada en los principales países de Europa, Norteamérica y en vías de implementación en algunos de África, Asia y América Latina.

²⁵⁸ WALLER IRVIN Y SANSEACON DANIEL: "Digesto de Prevención del Delito II", Centro Internacional para la Prevención del Delito, Montreal, Canadá, 1999, Traducción de Carlos Lanvidar, en Internet: www.crime_prevention_intl.org, op. cit. En: Zúñiga Acevedo, Félix Gonzalo. Universidad de Chile. Instituto de asuntos públicos. Departamento de Ciencia Política. Santiago. 2005. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2005/zuniga_f/html/index-frames.html

²⁵⁹ Zúñiga Acevedo, Félix Gonzalo. Universidad de Chile. Instituto de asuntos públicos. Departamento de Ciencia Política. Santiago. 2005. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2005/zuniga_f/html/index-frames.html

Del mismo modo, el concepto comprende diversas acepciones. Sin embargo, el tema principal lo constituye un trabajo dirigido a las personas, que busca dar respuesta a sus demandas por seguridad y, en una estrecha interacción policía-comunidad, lograr las mejores soluciones.

Para nuestro trabajo, se estima pertinente la definición que formula el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) y que señala: “Modelo de policía, que promueve, por una parte, el acercamiento entre la policía y la comunidad para prevenir eficazmente la criminalidad y la inseguridad; y por otra, relaciones asociativas con la comunidad, considerada en un sentido amplio (concejales, asociaciones empresariales, grupos de ciudadanos, sindicatos, planificadores urbanos), y con todas las instituciones o servicios públicos o privados. Básicamente, la policía comunitaria es una policía profesional que articula el cumplimiento de su misión en torno a dos polos principales: el enfoque comunitario de servicios focalizados y la orientación a la resolución de problemas”.²⁶⁰

El concepto descrito nos permite apreciar una nueva modalidad de acción policial, generada por la evolución que produce una sociedad estructurada sobre la base de los principios del sistema político democrático y, por lo tanto, cada vez más participativa en la búsqueda de solución a problemas que les afectan directamente, y en donde los aspectos centrales son el acercamiento con la comunidad, relaciones asociativas, incorporación de nuevos actores y el tratamiento local del problema, como lo veremos a continuación:

Acercamiento con la comunidad: tiende a incrementar la interacción y conocimiento con las personas para generar una mayor eficacia en la misión de la Policía.

²⁶⁰ CHALOM MAURICE Y OTROS: “Seguridad Ciudadana, Participación Social y Buen Gobierno: el Papel de la Policía”, traducción al español por Paulina Matta, Ediciones Sur, Santiago, Chile, 2001, op.cit. En: Zúñiga Acevedo, Félix Gonzalo. Universidad de Chile. Instituto de asuntos públicos. Departamento de Ciencia Política. Santiago. 2005. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2005/zuniga_f/html/index-frames.html

Relaciones asociativas: el trabajo policial se va a desarrollar en directa relación con la comunidad, con el objeto de lograr un mejor conocimiento de sus conflictos y la adecuada solución de los mismos.

Incorporación de nuevos actores: el delito requiere de un tratamiento multiorganizacional, en donde deben participar todas las personas y organismos interesados en el control del fenómeno, y

Tratamiento local del problema: el ilícito posee características y modalidades propias de cada comunidad, por lo que requiere de un tratamiento que responda a esas especificidades, para que las medidas implementadas logren los resultados esperados.

Los aspectos descritos son los fundamentos principales que dan origen al modelo policial de mayor predominio en la actualidad a escala mundial, especialmente, en países occidentales y con un sistema político democrático.

La implementación del modelo policía comunitaria²⁶¹

Si bien los distintos Congresos de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, las Cumbres Ministeriales, Conferencias Europeas y Americanas sobre Seguridad Urbana, Conferencias de Europa y América para Ciudades más Seguras, que abordan el tema de la prevención del delito, tienden a consolidar el modelo de policía comunitaria. Es necesario recordar que las policías deben adecuar su trabajo a las características propias de su sociedad.

Por tal circunstancia, un análisis sobre cómo se implementa el modelo de policía comunitaria en países desarrollados, nos permite apreciar ciertos elementos diferenciadores en la prevención policial, que en algunos casos reciben denominaciones diferentes, ubicando entre las principales las siguientes:

²⁶¹ Zúñiga Acevedo, Félix Gonzalo. Universidad de Chile. Instituto de asuntos públicos. Departamento de Ciencia Política. Santiago. 2005. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2005/zuniga_f/html/index-frames.html

La policía comunitaria en Inglaterra y Gales²⁶²

La implementación de este modelo en la gestión de la policía del Reino Unido, es el efecto de un proceso de transformación de las fuerzas policiales que se inicia en 1960 y que afecta su organización y estructura, considerándose lo más importante la reducción del número de fuerzas para agruparlas en unidades mayores. Así, en 1969 se establece en 43 el número de jefaturas policiales, las que se mantienen hasta hoy.

La concentración policial produce en la gente la percepción que la Policía se encuentra más preocupada de sí misma, que de las personas a quienes deben servir. Además, los policías habían perdido parte del contacto con la comunidad, que mantenían históricamente, por lo que es necesario introducir un cambio en el servicio policial.

Para revertir lo anterior, desde 1980 el gobierno central define políticas orientadas a generar una mayor interacción entre la policía y la comunidad, lo que modifica la actitud policial, de reconocer la importancia de trabajar con las personas y sus organizaciones, en buscar soluciones para la reducción de los delitos y las alteraciones al orden público. En este contexto, también es necesario aumentar la responsabilidad de los policías en el cumplimiento de sus obligaciones.

En el modelo de policía comunitaria, implementado en el Reino Unido, se pone énfasis en el liderazgo, la confianza, solución de problemas comunitarios, la información, el personal policial, la organización de la institución, el financiamiento, evaluación y control, que deben estar orientados por los siguientes aspectos centrales.²⁶³

²⁶² Zúñiga Acevedo, Félix Gonzalo. Universidad de Chile. Instituto de asuntos públicos. Departamento de Ciencia Política. Santiago. 2005. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2005/zuniga_f/html/index-frames.html

²⁶³ BUTLER TONY: "La Policía Comunitaria en el Reino Unido", 2000, documento no publicado, Biblioteca Fundación Paz Ciudadana, M6737, 2000, c.1. En: Zúñiga Acevedo, Félix Gonzalo. Universidad de Chile. Instituto de asuntos públicos. Departamento de Ciencia Política. Santiago. 2005. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2005/zuniga_f/html/index-frames.html

- El liderazgo de la jefatura: en la implementación de la gestión policial, éste es otorgado por el gobierno del Reino Unido a los jefes de policía, quienes tienen la iniciativa y responsabilidad de concretar las políticas y estrategias que definen el actuar de la organización, así como ejercer el control para que éstas se cumplan en la forma establecida.

- La confianza: es un factor que resulta determinante, porque ésta se logrará en la medida que las personas adquieran la convicción de que los policías los protegerán del accionar delictual y reaccionarán con oportunidad ante situaciones críticas. En la generación de un alto grado de confianza, también resulta importante lograr una percepción de que la Policía es parte integrante de la comunidad y que su misión es servir a la misma.

Solución de problemas comunitarios: el factor confianza se encontrará en directa relación con la responsabilidad asignada a las policías de: identificar y analizar los problemas comunitarios; definir y estructurar los planes de acción de las unidades policiales; enfrentar el problema en el ámbito local, y eliminar las causas que inciden en el delito.

- La recolección de información: mediante consultas a las personas, resulta fundamental para lograr una adecuada solución a los problemas comunitarios, generar eficiencia en la implementación de métodos de control del delito y para cooperar con el trabajo de los municipios, orientado a potenciar la prevención social. Del mismo modo, la información obtenida por los agentes de policía, potencia la toma de decisiones del nivel superior y las planificaciones que fijan los objetivos y metas anuales de las unidades policiales, además de conseguir la adhesión y compromiso de los agentes.

- El perfeccionamiento del personal: se encuentra centrado en la consolidación de la filosofía de la policía comunitaria, orientación central de la mayoría de los cursos de entrenamiento a que son sometidos los integrantes de la institución y los nuevos elementos que se incorporan.

Previo a lo anterior, se seleccionan postulantes experimentados y con estudios superiores, ya que sobre un tercio posee un título universitario, lo que facilita la formación de policías solidarios, flexibles, innovadores y receptivos de los problemas que afectan a las personas.

- La estructura de la Policía: la forma cómo la institución se organiza para desarrollar su labor es fundamental para el logro de los objetivos policiales. Ello implica definir las áreas críticas, ubicando a la de operaciones como el centro de la gestión, y a donde deben converger los esfuerzos de los demás estamentos y organismos que conforman la fuerza.

Una estructura bien definida, permitirá destinar a los agentes de policía a áreas de responsabilidad de dimensiones adecuadas y con recursos necesarios, así como cercanos a las personas para atenderlas con eficacia y oportunidad.

- Recursos financieros: el financiamiento tradicional de las policías de Inglaterra y Gales, corresponde al presupuesto anual asignado a las fuerzas, el cual es incrementado en forma importante por los fondos concursables que el gobierno central destina para la prevención del crimen.

Efectivamente, el gobierno por intermedio del Ministerio del Interior (Home Office), define las políticas que orientan la gestión de policía comunitaria, asignando los recursos financieros en un fondo de 514 millones de dólares, al que pueden postular los gobiernos locales con programas de prevención, que también considera un 10% para evaluación de los mismos.²⁶⁴

- Evaluación y control: el desempeño del agente es evaluado en un proceso anual de calificación, orientado a medir el aporte de su labor a la misión de la fuerza, lo que tiene incidencia en su promoción personal.

En caso que el público tenga quejas sobre la actuación de determinados policías, existe un órgano externo encargado de supervisar la investigación y hacer públicos los resultados.

²⁶⁴ SHAW MARGARET: "El Papel del Gobierno Local en la Seguridad de las Comunidades", 2001, Publicado por el Centro Internacional para la Prevención del Delito, Montreal, Canadá, en Internet: www.crime-prevention-intl.org.

En el contexto general, cada tres meses el inspector local del vecindario, se reúne con la comunidad, dando a conocer lo realizado y los logros alcanzados durante el último trimestre.

También, en la cuenta trimestral da respuesta a las inquietudes y consultas de las personas, sobre los diferentes problemas de orden policial que se les ha presentado durante el período, al mismo tiempo que expone su visión de la gestión policial desarrollada y los aspectos sobre los que se debe actuar.

El trabajo interactivo desarrollado con la comunidad, genera información que es procesada por las unidades policiales y, posteriormente, es utilizada en la confección de la planificación futura.

La experiencia de la policía del Condado de Gloucestershire, así como de otras fuerzas policiales de Gran Bretaña, conforme a las estadísticas policiales, señala que la gestión de la policía comunitaria generó una reducción importante del delito entre 1993 y 1998 en un 21%, porcentaje que disminuyó al 43% cuando se analiza solo el delito de robos a residencias.

Lo anterior va asociado a un mejor empleo de los recursos financieros, ya que estos resultados se obtuvieron cuando, en el caso de la policía del citado condado, su presupuesto se había reducido en un 8%.²⁶⁵

Programa de patrullaje y policía comunitaria en Nueva York²⁶⁶

En 1980 se aplica en varias ciudades de Estados Unidos la modalidad de vigilancia policial conocida como community policing o policía comunitaria. Es el caso de la ciudad de Nueva York, que tiene la particularidad de haber participado el Vera Institute of Justice, organismo privado que realiza estudios e investigaciones sobre materias relacionadas con el delito y el funcionamiento

²⁶⁵ BUTLER TONY: "La Policía Comunitaria en el Reino Unido", 2000, documento no publicado, Biblioteca Fundación Paz Ciudadana, M6737, 2000, c.1, op. cit. En: Zúñiga Acevedo, Félix Gonzalo. Universidad de Chile. Instituto de asuntos públicos. Departamento de Ciencia Política. Santiago. 2005. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2005/zuniga_f/html/index-frames.html

²⁶⁶ Zúñiga Acevedo, Félix Gonzalo. Universidad de Chile. Instituto de asuntos públicos. Departamento de Ciencia Política. Santiago. 2005. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2005/zuniga_f/html/index-frames.html

de las organizaciones que trabajan en su control y por lo tanto, va a apoyar al Departamento de Policía de la mencionada ciudad en la elaboración del diagnóstico sobre la situación inicial y posteriormente planificar, implementar y evaluar el programa de policía comunitaria, entre 1984 y 1990.²⁶⁷

El diagnóstico, elaborado por el citado Instituto, sobre el problema que enfrentaba el departamento de policía de esa ciudad, generó la estructuración e implementación en 1984 de un plan piloto en el distrito 72 de Brooklyn, para extenderlo en 1988 a la totalidad de los 75 distritos, formando equipos especiales a los que se les asignaron las funciones de la policía comunitaria, desarrollando su trabajo en el siguiente contexto:

- Formación de equipos especiales: estaban integrados por diez oficiales de policía comunitaria con un sargento supervisor, destinados siempre al mismo sector, con una extensión de 10 a 50 cuadras, no interfiriendo con la función policial normal que se realizaba en el mismo lugar.
- Funciones del policía comunitario: al agente de la ley se le dotaba de autonomía y responsabilidad para enfrentar y resolver los problemas de su sector, que tenía que identificar, analizar y tratar de resolver, empleando los recursos a su disposición.

La tarea policial debía ser desarrollada en permanente interacción con los vecinos del sector, a quienes debía motivar para obtener su participación en el diseño de soluciones, generando un intercambio de información útil para ambos.

La modalidad implementada logró resultados favorables en cuanto a incrementar el contacto con la gente, obtener su confianza, participación, entrega de información policial beneficiosa, constituir una importante fuente de inteligencia policial, así como para el mantenimiento de bases de datos sobre

²⁶⁷ WARD HEADTHER: "Policía Comunitaria. Las Experiencias del Vera Institute of Justice", en Editor Hugo Frühling E.: "Control Democrático en el Mantenimiento de la Seguridad Interior", 1998, Ediciones Segundo Centenario, Santiago, Chile, 1998. En: Zúñiga Acevedo, Félix Gonzalo. Universidad de Chile. Instituto de asuntos públicos. Departamento de Ciencia Política. Santiago. 2005. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2005/zuniga_f/html/index-frames.html

los problemas y características del sector, aún cuando las cifras del delito no experimentaron variaciones importantes.

Uno de los efectos esperados por el mando policial era descongestionar el sistema de llamados de emergencia, porque se suponía que una mayor interacción policía-comunidad, permitiría solucionar muchos problemas en el mismo lugar, reduciendo la cantidad de requerimientos que se formulaban vía teléfono.

Sin embargo, la nueva modalidad creó una gran expectativa sobre la capacidad de solución de problemas, así como la confianza en el agente como solucionador de situaciones, que normalmente no eran puestas en su conocimiento, lo que produjo un efecto contrario al esperado.

Efectivamente, las expectativas de la gente y su confianza generaron un efecto no deseado: el incremento de la demanda por atención ante situaciones que no tenían una directa relación con la función policial, lo que recargó injustificadamente el sistema de llamadas de emergencia.

También fue negativo no haber considerado que el interés de las personas por participar en estas materias, la intensidad de la misma y su capacidad de organización es muy distinta de un sector a otro, llegándose en algunos casos a una marcada indiferencia, lo que es un obstáculo importante en la gestión del policía.

Otros elementos relevantes que no los trata el informe del Instituto Vera, pero que es posible deducir de las opiniones de policías que participaron en el trabajo, dice relación con la existencia de dos modalidades paralelas y la necesidad de apoyo legal, logístico y financiero, lo que produjo los siguientes efectos:

- La coexistencia de dos sistemas de vigilancia policial, el tradicional y el comunitario, implica la participación de policías que tiene una preparación diferente para enfrentar problemas comunes. Esto incrementa la natural

resistencia al cambio, de quienes continúan realizando la modalidad de trabajo tradicional.

- Desde el punto de vista de la administración, los recursos escasos, tanto de personal y logísticos, deben ser distribuidos entre los dos sistemas, con el consiguiente debilitamiento del tradicional para equipar al nuevo, además que ambos sistemas disponen de recursos reducidos, en vez de existir uno muy bien financiado.

- Se observa la falta de un decidido respaldo político, desde el punto de vista logístico y financiero, para dotar la nueva modalidad con recursos propios e independientes de los empleados por el sistema tradicional. Del mismo modo, si a los policías comunitarios se les otorga una mayor independencia y autonomía para la solución de los problemas de la comunidad, se les debe entregar las facultades legales, que respalden la gestión a desarrollar.

Estas tres debilidades del sistema incrementan los tiempos de consolidación que necesita el modelo de policía comunitaria, de naturaleza lento, porque implica la transformación de mentalidades del policía y de la comunidad. También son escasos los resultados en la prevención del delito. Por estas circunstancias, al producirse el cambio de mando en el municipio de la ciudad, las nuevas autoridades modifican el sistema de policía comunitaria que se estaba ejecutando y ante la necesidad de producir resultados en el corto plazo, crean el Plan Tolerancia Cero.

Plan Tolerancia Cero²⁶⁸

No obstante, el progreso que significó el programa descrito en el punto anterior, respecto de la participación de la comunidad para el control del delito, éste mantenía una presencia alarmante, lo que llevó al alcalde Rudolph Giuliani, nombrar a William Bratton, como jefe del Departamento de Policía de Nueva

²⁶⁸ Zúñiga Acevedo, Félix Gonzalo. Universidad de Chile. Instituto de asuntos públicos. Departamento de Ciencia Política. Santiago. 2005. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2005/zuniga_f/html/index-frames.html

York, en 1994, quien modifica el modelo de policía comunitario y establece la relación policía-comunidad como un elemento para la mantención del orden.

El modelo policial implementado en la ciudad de Nueva York, centraba la prevención del delito en la hipótesis “Ventanas Rotas” de George Kelling y James Q. Wilson, quienes postulaban que la actitud permisiva ante simples faltas y contravenciones creaba un clima propicio para la proliferación del delito y, era necesario adoptar medidas que erradicaran esta clase de incentivos.²⁶⁹

Para ello, el Departamento de Policía desarrolló acciones que se conocen como “Tolerancia Cero”, para disponer de información oportuna, realizar el despliegue planificado de los recursos, emplear acciones eficaces y la evaluación y control de lo realizado, que veremos en detalle a continuación:²⁷⁰

- Información policial oportuna: se confeccionó un diagnóstico para obtener información sobre los problemas de seguridad, identificando lugares, días y horas de comportamientos, que a partir de simples faltas o contravenciones menores facilitan la materialización de delitos de mayor gravedad, confeccionando mapas de monitoreo e implementando un plan para la concentración de los esfuerzos policiales.
- Despliegue planificado de los recursos policiales: la información del diagnóstico permitió la división de la ciudad en zonas y barrios con sus respectivos comandantes policiales, encargados de efectuar el despliegue de los recursos para enfrentar el delito en aquellos lugares de mayor posibilidad de riesgo. Esto implica una cobertura de todos aquellos espacios empleados por la delincuencia y evitar su desplazamiento a otros sectores.

²⁶⁹ WARD HEADTHER: “Policía Comunitaria. Las Experiencias del Vera Institute of Justice”, en Editor Hugo Frühling E.: “Control Democrático en el Mantenimiento de la Seguridad Interior”, 1998, Ediciones Segundo Centenario, Santiago, Chile, 1998. En: Zúñiga Acevedo, Félix Gonzalo. Universidad de Chile. Instituto de asuntos públicos. Departamento de Ciencia Política. Santiago. 2005. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2005/zuniga_f/html/index-frames.html

²⁷⁰ BRATTON WILLIAM: “Los Cuatro Principios para Combatir el Crimen”, Revista Qué Pasa, Nº 1430, septiembre de 1998, Santiago, Chile. En: Zúñiga Acevedo, Félix Gonzalo. Universidad de Chile. Instituto de asuntos públicos. Departamento de Ciencia Política. Santiago. 2005. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2005/zuniga_f/html/index-frames.html

- Empleo de acciones policiales eficaces: la planificación requiere de tácticas efectivas para reducir las condiciones que facilitan la criminalidad. Esto implica detener a los responsables de crímenes, pero también a infractores de faltas y delitos menores, para prevenir conductas de mayor gravedad.

Esta actitud de la Policía transmite un mensaje claro: todos los comportamientos indebidos son sancionados, sin importar su magnitud. Además, la vigilancia ejercida sobre simples contraventores, permitió también identificar a criminales que tenían órdenes de detención pendientes y recuperar los espacios públicos para los vecinos que vieron mejorada su calidad de vida.

Evaluación y control: el plan requiere de un seguimiento que posibilite determinar no solo los efectos que se están generando, con respecto del control del delito, sino también la gestión policial.

Lo anterior, significa la evaluación de los resultados de los jefes de policía y de cada responsable de sector para lograr un mayor compromiso e involucramiento. Además, esto permite definir las necesidades de capacitación y perfeccionamiento de los agentes de la ley en situaciones sensibles, como violencia intrafamiliar, ausentismo escolar, drogadicción o para incrementar la participación del vecindario.

Sin embargo, el programa implementado no solo se encontraba orientado a los procedimientos policiales, sino también al interior de la Policía, como fue el trabajo contra el problema de la corrupción policial, lo que significaba ubicar y separar a los malos elementos. También preparar en la nueva modalidad de trabajo a agentes que era necesario motivar, así como generar una nueva disposición ante la comunidad.

En este contexto, fue importante la adecuación de la normativa legal para entregar un mejor respaldo al trabajo policial, ya que era necesario reprimir determinadas conductas que daban origen a actos delictuales y que, inicialmente, no se encontraban prohibidas y sancionadas.

Por ejemplo: una gran cantidad de robos a vehículos y sus conductores eran realizados por personas que se aproximaban para limpiar los vidrios. Por lo tanto, se prohibió y sancionó el lavado de vehículos en la vía pública, lo que facilitó la detención de quienes se dedicaban a esta actividad. De esta forma, estos individuos comenzaron a ser aprehendidos cuando se les sorprendía realizando esta acción, por lo que se dedicaron a otras labores. El resultado logrado fue que este tipo de robos disminuyeron en forma importante.

También, la disponibilidad de recursos de personal y financieros experimentaron una evolución significativa, porque la dotación fue incrementada en seis mil nuevos policías, con lo que la fuerza llegó a 38.000 hombres, para una ciudad de alrededor de ocho millones de habitantes, a lo que se suma un presupuesto de más de US \$2.500 millones anuales.²⁷¹

Los resultados son significativos: en 1993 se registraban en la ciudad de Nueva York 1.927 homicidios y 430.460 delitos graves, con la implementación del plan se logró que estas cifras se redujeran en un 67,17%, en el caso de los homicidios, y en un 57.22% los delitos graves, en el año 2000.

El aspecto negativo del programa es el incremento de las quejas por brutalidad policial, ya que aumentaron durante los ocho años de Giuliani en la alcaldía de Nueva York, no obstante que cuatro de cada cinco personas aprueban la forma en que se enfrentó la delincuencia en la ciudad.²⁷²

El modelo “Tolerancia Cero” también ha sido adecuado para enfrentar situaciones de seguridad escolar respecto de drogas, armas y violencia en varias ciudades de Estados Unidos.

²⁷¹ UGARTE SOTO MANUEL, General Director de Carabineros: “¿Es Posible Aplicar en Chile Tolerancia Cero?”, Revista Qué Pasa, Nº 1431, septiembre de 1998, Santiago, Chile. En: Zúñiga Acevedo, Félix Gonzalo. Universidad de Chile. Instituto de asuntos públicos. Departamento de Ciencia Política. Santiago. 2005. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2005/zuniga_f/html/index-frames.html

²⁷² GONZÁLEZ MARIBEL: “Lo Bueno y lo Malo de ‘Tolerancia Cero’”, Ciudad de México, 12 de octubre de 2002, en Internet: www.reforma.com. En: Zúñiga Acevedo, Félix Gonzalo. Universidad de Chile. Instituto de asuntos públicos. Departamento de Ciencia Política. Santiago. 2005. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2005/zuniga_f/html/index-frames.html

La situación de la ciudad de Nueva York es solo un ejemplo de la forma en que los gobiernos locales de Estados Unidos, organizados en diversas agrupaciones de alcaldes, han estudiado el fenómeno del delito y han optado por desarrollar acciones orientadas a su control, pero que respondan a las características propias de cada realidad.

Policía de proximidad²⁷³

Este sistema adecúa el modelo de policía comunitaria, centrado en la configuración geográfica del área donde se planifican los servicios policiales, de tal forma, que el mejor empleo de sus recursos de personal y logístico, permitan la optimización del conocimiento e interacción con el vecindario, así como generar acciones de prevención situacional del delito.

La configuración territorial, el tratamiento local del delito y la implementación de contratos locales para su prevención, son elementos que se trabajan en la siguiente forma:

- Configuración territorial: las áreas de vigilancia del policía, se encuentran estructuradas con relación a las posibilidades que otorga la configuración geográfica y a la división administrativa, con la finalidad de potenciar el conocimiento del territorio y de sus habitantes, y facilitar las acciones de coordinación y cooperación con las autoridades locales.

Tratamiento local del problema: las acciones orientadas a la prevención del delito se implementan de acuerdo a las características, que identifican el entorno y el comportamiento de sus habitantes. Por lo tanto, la tarea que corresponde al gobierno central es delegada a los gobiernos locales, para que formulen acciones que orienten los esfuerzos coordinados de todos los actores responsables de la seguridad ciudadana, aún cuando la dependencia de algunos organismos, como la Policía, sea del gobierno central.

²⁷³ Zúñiga Acevedo, Félix Gonzalo. Universidad de Chile. Instituto de asuntos públicos. Departamento de Ciencia Política. Santiago. 2005. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2005/zuniga_f/html/index-frames.html

- Contratos locales para la prevención del delito:²⁷⁴ la gestión policial es potenciada con otros programas orientados a incrementar la seguridad, como es el caso de los contratos entre los gobiernos centrales y los locales para la prevención del delito implementados en Francia, Estados Unidos, Países Bajos, Bélgica y Nueva Zelanda. Consisten en el financiamiento de planes estructurados con la interacción de la comunidad y orientados a prevenir el delito, actuando sobre sus causas. Un aspecto importante de estos contratos es el contr

ol y evaluación de lo realizado.

Existe también policía de proximidad en España, por intermedio del Cuerpo Nacional de Policía; Francia emplea un sistema de patrullas a pie, caballo o bicicleta con el nombre de *ilotage*, y Japón crea mini-estaciones de policía, denominadas *koban*, para aumentar el contacto con la gente. De estas modalidades, no obstante reconocerse que su principal valor es la materialización del espíritu de la policía comunitaria, aún no se disponen cifras públicas que permitan una evaluación de resultados.

Policía de resultados²⁷⁵

La orientación del trabajo de las policías, que se implementa principalmente en países como Suecia, Holanda y Bélgica, está centrada en resolver los problemas de seguridad de las personas, con especial énfasis en la construcción de diagnósticos que permitan conocer con claridad el comportamiento delictual, el perfil de los individuos y de sus víctimas, determinar las causas que generan los delitos, así como planificar y ejecutar acciones orientadas a neutralizarlas.

²⁷⁴ WALLER IRVIN Y SANSFACON DANIEL: "Digesto de Prevención del Delito II", Centro Internacional para la Prevención del Delito, Montreal, Canadá, 1999, Traducción de Carlos Lanvidar, en Internet: www.crime_prevention_intl.org, op. cit.. En: Zúñiga Acevedo, Félix Gonzalo. Universidad de Chile. Instituto de asuntos públicos. Departamento de Ciencia Política. Santiago. 2005. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2005/zuniga_f/html/index-frames.html

²⁷⁵ Zúñiga Acevedo, Félix Gonzalo. Universidad de Chile. Instituto de asuntos públicos. Departamento de Ciencia Política. Santiago. 2005. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2005/zuniga_f/html/index-frames.html

En este método policial son importantes los mecanismos de evaluación y control de los resultados alcanzados por las policías, y el aporte de cada uno de sus miembros al logro de los objetivos institucionales.

El trabajo policial orientado a la eficacia en la prevención del delito, además de obtener un adecuado conocimiento de la comunidad y los problemas que le afectan, requiere de la Policía una adecuada coordinación con todos los organismos e instituciones que participan de la producción de condiciones que ayuden a consolidar la seguridad, como es la familia, el colegio, el comercio y organizaciones vecinales y municipales.

Experiencias de policía comunitaria en América del Sur²⁷⁶

En América del Sur existen experiencias sobre el modelo de policía comunitaria en la Policía Militar de Sao Pablo, Brasil, en la Policía Nacional Civil de Guatemala (Municipio de Villa Nueva), el Departamento de Policía de Bogotá, Colombia, y la Policía Militar de Minas Gerais, en Belo Horizonte, Brasil.

Solo a partir de 1997, estas experiencias buscan transformar la gestión policial para reducir el aumento del delito, los problemas de corrupción y violencia policial, mediante el modelo de policía comunitaria, orientado a incrementar el contacto con la ciudadanía, lograr su confianza y apoyo, mejorar la solución de sus problemas de seguridad y generar un rol activo de los ciudadanos al definir objetivos de prevención y evaluar resultados.

En el desarrollo de estos programas ha existido una directa e importante participación de los gobiernos respectivos, tanto locales como centrales, e incluso en el caso de Villa Nueva, del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

²⁷⁶ Zúñiga Acevedo, Félix Gonzalo. Universidad de Chile. Instituto de asuntos públicos. Departamento de Ciencia Política. Santiago. 2005. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2005/zuniga_f/html/index-frames.html

No obstante, aún no se dispone de instrumentos confiables para una medición real de los efectos generados por la nueva modalidad de trabajo policial, especialmente en el control de la delincuencia. Salvo en Villa Nueva, donde se realizó una encuesta de victimización en 1998 y otra en el 2000, es posible apreciar una reducción de un 10% de quienes indicaron haber sido víctima de un delito en los últimos 10 meses.

En los demás casos, no existe información previa que permita establecer con adecuada certeza el efecto que se ha producido sobre el delito. No obstante, se han realizado encuestas de opinión sobre la percepción de la gente respecto del trabajo de las policías, en donde es posible observar, en general, que la apreciación de la gente ha experimentado evoluciones favorables.

Los programas señalados corresponden a experiencias pilotos, que no comprometen a la totalidad de la fuerza policial, por lo que el futuro de esta modalidad de vigilancia policial dependerá de los resultados que se obtengan en cada caso.²⁷⁷

Resultados de las modalidades de policías comunitarias²⁷⁸

Los estudios realizados indican que los mayores éxitos, en la reducción del delito, resultan de adecuaciones de las modalidades de policía comunitaria a las características propias de una determinada localidad.

Lo anterior, porque se actúa sobre los factores sociales que inciden en la generación del delito, con una adecuada coordinación entre las medidas implementadas por los contratos sociales y la vigilancia policial, produciendo logros importantes en la reducción del delito, como es posible apreciar en los siguientes casos:

²⁷⁷ FRÜHLING HUGO: "Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina ¿Cuál es el Impacto?", Serie Documentos, mayo de 2003, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, IAP, U. de Chile. En: Zúñiga Acevedo, Félix Gonzalo. Universidad de Chile. Instituto de asuntos públicos. Departamento de Ciencia Política. Santiago. 2005. Recuperado:

http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2005/zuniga_f/html/index-frames.html

²⁷⁸ Zúñiga Acevedo, Félix Gonzalo. Universidad de Chile. Instituto de asuntos públicos. Departamento de Ciencia Política. Santiago. 2005. Recuperado:

http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2005/zuniga_f/html/index-frames.html

- En 1990 en la localidad de la Pequeña Borgoña, en Montreal, Canadá, se incrementó el tráfico de sustancias ilícitas y la delincuencia, en forma preocupante. Mediante la participación conjunta de vecinos, municipio y policía,

Es importante, el impacto de acciones orientadas a disminuir los elementos denominados “facilitadores del delito”, como el porte de armas de fuego, alcoholismo, drogadicción y la violencia intrafamiliar.

Así, la regulación de armas de fuego en Canadá permitió disminuir en un 55% los homicidios entre 1977 y 1993; en Inglaterra y Escocia, los programas de reeducación de los hombres condenados por conductas violentas contra sus parejas, generaron un 56% menos en la reincidencia de estos hechos; con respecto a la drogadicción, en California se desarrolló un plan de tratamiento del abuso de estupefacientes, que estableció que en una muestra de 1.900 personas, un 63% dejó de participar en actividades ilegales.²⁷⁹

El éxito logrado, mediante las acciones descritas, es el resultado del tratamiento sistemático e integrador para enfrentar el problema de la delincuencia, desde 1980, por los países desarrollados.

Es sistemático, porque el problema se trata a partir de la elaboración de un diagnóstico sobre el delito, para identificar sus causas, planificar medidas para neutralizarlas, implementarlas y evaluarlas para establecer efectos y resultados. Y es integrador, porque junto con la participación de la autoridad y la Policía, se incentiva a particulares y organismos sociales en la búsqueda de soluciones acorde a la realidad particular de cada comunidad.

Esto se opone a los resultados alcanzados por las incipientes experiencias latinoamericanas, que se han comenzado a implementar desde 1997, y con la adopción de medidas que aún no pueden ser calificadas como coordinadas e integradoras, ya que se trata de experiencias piloto, que requieren de tiempo

²⁷⁹ WALLER IRVIN Y SANSFACON DANIEL: “Digesto de Prevención del Delito II”, Centro Internacional para la Prevención del Delito, Montreal, Canadá, 1999, Traducción de Carlos Lanvidar, en Internet: www.crime_prevention_intl.org.

para apreciar sus resultados, y la conveniencia de aplicarlas a toda la organización.

EL ROL DE LOS GOBIERNOS EN EL CONTEXTO DE LA POLICÍA COMUNITARIA²⁸⁰

Los estudios sobre el modelo de policía comunitaria y su adecuación a distintas sociedades, nos permiten observar que el rol de los gobiernos, sean centrales o locales, resulta fundamental en el logro de un programa global para enfrentar un problema social de características diversas y complejas.

Lo anterior, porque los gobiernos formulan, implementan y evalúan las políticas de seguridad ciudadana, que no solo transforman la gestión de las policías, sino que además entregan los recursos financieros para los programas, dan origen a las modificaciones legales para adoptar las nuevas medidas e incentivan la participación de la comunidad. Asimismo, definen las responsabilidades de los actores de la seguridad ciudadana y establecen las coordinaciones para optimizar y orientar los esfuerzos bajo objetivos comunes.

Del mismo modo, el concepto de policía comunitaria, si bien busca aplicar un tratamiento local al problema del delito, ello no implica que los gobiernos centrales y las policías de carácter nacional queden desvinculados del problema. Por el contrario, lo que se necesita es una perfecta complementación entre el trabajo del gobierno central y el local, para lograr los mejores resultados, tal como lo reconoce el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, en su documento Prevención del Delito, del 2 de marzo de 1999.²⁸¹

²⁸⁰ Zúñiga Acevedo, Félix Gonzalo. Universidad de Chile. Instituto de asuntos públicos. Departamento de Ciencia Política. Santiago. 2005. Recuperado:

http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2005/zuniga_f/html/index-frames.html

²⁸¹ COMISIÓN DE PREVENCIÓN DEL DELITO Y JUSTICIA PENAL: "Prevención del Delito, Consejo Económico y Social de las N.U.", 8vo. Período de Sesiones, Viena, 27 de abril a 6 de mayo de 1999, op. cit. En: Zúñiga Acevedo, Félix Gonzalo. Universidad de Chile. Instituto de asuntos públicos. Departamento de Ciencia Política. Santiago. 2005. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2005/zuniga_f/html/index-frames.html

Por ello, es necesario enfrentar la delincuencia mediante políticas públicas de seguridad ciudadana, concepto que debe ser especificado, y así establecer las características y los alcances que le son propios.

De esta forma, y sobre la base del concepto amplio formulado por Eugenio Lahera, podemos efectuar una adecuación del significado general de política pública de seguridad ciudadana y señalar que “son cursos de acción coordinados e integrativos, definidos por los respectivos gobiernos, con la finalidad de lograr la contención del delito, delimitar los campos de acción y asignar tareas específicas, a todos los actores que tienen responsabilidad en el tema”.

Lo anterior, responde a la necesidad de enfrentar el fenómeno del delito como un problema complejo, que abarca un campo multisectorial y, por lo tanto, requiere que el Estado mantenga su liderazgo en el tema, pero que incorpore a todos los actores que tienen ingerencia en su tratamiento y, además, defina las medidas de coordinación e integración que permitan concentrar todos los esfuerzos para alcanzar objetivos comunes.

Sobre los discursos de la inseguridad urbana y el uso de espacios públicos²⁸²

La preeminencia de discursos de la inseguridad condiciona el campo mental y el conductual de los agentes urbanos. Es más: debemos precisar que son los elementos primordiales que definen la experiencia urbana. Si decimos que las ciudades son imaginadas de distintas formas por sus habitantes, podríamos aventurar que el elemento constitutivo de esa representación radica en la imagen de peligrosidad que el espacio público urbano ofrece a los ciudadanos.

El temor asociado a la vida urbana se enfoca principalmente hacia el uso de espacios comunes y colectivos; los espacios públicos o “la calle” son percibidos

²⁸² Pérez Ahumada, Miguel. Sobre los discursos de la inseguridad urbana y el uso de espacios públicos. Prácticas sociales en miembros de organizaciones comunitarias del Barrio Yungay. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Antropología. Santiago, Noviembre 2007. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2007/cs-perez_m2/pdfAmont/cs-perez_m2.pdf

como altamente peligrosos por la ciudadanía, no así -o en menor medida- la unidad doméstica. El fenómeno puede definirse como el resplandor del oikos como generadora de sentido en desmedro de la Polis (Bauman, 2001).

La ciudad de nuestros días se ha despojado del mito modernista que la caracterizaba como el paradigma del orden y el progreso. A pesar que desde hace varias décadas las migraciones campo-ciudad atestaron de pobres los barrios bajos de los espacios urbanos -lo que provocó el “primer gran escape” de las clases acomodadas hacia sectores hasta entonces inutilizados- la ciudad como tal aún mantenía su estatus de indicador fiel del desarrollo de las sociedades. “Pero a fin de siglo se invirtieron los papeles. La ciudad y lo urbano ya no calzó necesariamente con el progreso como negación de la barbarie que estaba fuera de la ciudad o en sus márgenes (...) Con la llegada de la crisis en la sociedad del siglo XX, los sectores altos radicalizaron su huída escapando del mínimo contacto que pueden tener los seres humanos, la ‘contigüidad espacial’” (Aedo, 2004: 161). En tal proceso la ciudad dejó de ser un espacio socialmente unificado dando paso a un imagen de incertidumbre, inseguridad y desprotección, quizá los problemas más “penosos y siniestros” de la vida contemporánea (Bauman, 2001).

Este tema involucra los conceptos de experiencia urbana y prácticas sociales; así también se usa la idea de hegemonía como una noción que permite acotar la estructura que adquieren discursos generales sobre la ciudad. Olivier Mongin (2006) indica que en términos ideales la ciudad posibilita la presencia de una experiencia particular y un determinado tipo de “prácticas”. El lenguaje particular que maneja la ciudad es el propio del espacio público tanto en su dimensión pública, aquel que remite a la experiencia de la pluralidad, como política (experiencia de la participación, de la igualdad y del conflicto); así toda experiencia urbana estaría dada en la imbricación de las esferas de lo pública y privado producto de la exteriorización de un individuo hacia el colectivo (condición escénica).

La experiencia particular de vivir en la ciudad, la adecuación dialéctica entre lo público y lo privado, “da lugar” a una serie de relaciones específicas que conllevan a la realización de un acordado tipo de prácticas. Ahora bien, cuando hablamos de “prácticas” adoptamos el concepto propio de Bourdieu, esto es entendiéndolas como aquellas resultantes de la dialéctica entre su principio generador y unificador (el habitus) y las condiciones objetivas históricas y socialmente situadas de la producción del habitus, condiciones que además actúan como el límite de posibilidad de las prácticas.

Estado y seguridad: discursos sobre el miedo y participación ciudadana²⁸³

En ese aspecto creemos que el discurso general de la inseguridad ciudadana que prevalece en la actualidad es hegemónico en tanto, tal como ha sido utilizado tradicionalmente el concepto desde el marxismo, logra imponer una visión de mundo particular a la vez que condiciona la existencia de un cierto tipo de prácticas sistemáticas en las que se desenvuelven los agentes. Por ende resulta significativo que gran parte de la población asocie mecánicamente la inseguridad con delincuencia (PNUD, 1998).

De este modo la tesis que proponemos es que la experiencia cotidiana de los ciudadanos, su espacio vivido -así como las prácticas engendradas en ella referidas al uso del espacio público- está mediada por representaciones hegemónicas de los espacios urbanos tanto espacios de la inseguridad, del miedo y del desorden. En ese aspecto la apropiación de dichos discursos pensamos que puede ser observada en dos ámbitos: primero en la reproducción discursiva sobre el problema de la inseguridad urbana; y segundo -un punto íntimamente ligado a lo anterior- en el modo de uso los espacios públicos.

²⁸³ Pérez Ahumada, Miguel. Sobre los discursos de la inseguridad urbana y el uso de espacios públicos. Prácticas sociales en miembros de organizaciones comunitarias del Barrio Yungay. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Antropología. Santiago, Noviembre 2007. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2007/cs-perez_m2/pdfAmont/cs-perez_m2.pdf

A pesar de que resulta difícil precisar a ciencia cierta de dónde proviene el discurso hegemónico de inseguridad, no debemos pasar por alto el hecho de que espacios privados (fundaciones privadas, centros de estudios, medios de comunicación, etc.) que desde los noventa lideran mediáticamente el tratamiento del problema de la inseguridad ciudadana actúen como caja de resonancia del mismo; al mismo tiempo en el quehacer público el problema es tratado como un tema de Estado y la clase política mantiene discusiones sobre quién es más o menos competente para garantizar seguridad cuando se disputa la administración del Estado.

Por este motivo desde ya podemos delimitar dos dimensiones -ambas con efectos públicos y expuestas a disputas ideológicas- distintas e interrelacionadas del discurso dominante de la inseguridad: por un lado la correspondiente a instancias privadas -cuyo paradigma son los medios de comunicación e instituciones expertas en temas de seguridad ciudadana- y por otro el ámbito exclusivamente público asociado a la esfera político-estatal. La acción conjugada entre estas dos esferas discursivas, siempre cruzadas por conflictos e incluso contradicciones, marcan la pauta en la preeminencia de una ideología de la inseguridad.

Ya que aceptamos la presencia de disputas entre dichas dimensiones, a saber una pública y una privada, podemos indicar que estaríamos en presencia de distintas formas de un discurso cuyo principio unificador es menos la coherencia que la unidad en la dispersión y que a medida que logran posicionarse en el debate nacional dan cuerpo al discurso hegemónico de la inseguridad urbana. Por tal motivo se plantea la necesidad de hablar de un “discurso general de la inseguridad” cruzado por dos ámbitos -público y privado- más que de un “discurso” a secas como si fuese una entidad coherente no expuesta a disrupciones.

Debemos, por tanto, considerar dicho discurso en su condición general más que en su expresión concreta según sea la dimensión discursiva privada o pública, como podría ser el establecimiento de determinada agenda noticiosa,

la primacía de investigaciones sobre el tema en determinadas fundaciones o centros de estudio, o la implementación de ciertas intervenciones públicas. A pesar de que parte importante del discurso general está en manos de instancias privadas, entendemos que toda la discusión sobre la inseguridad urbana toma como horizonte lo público, el Estado y su administración.

Obviar lo anterior sería desconocer la influencia que buscan tener ciertos grupos sobre el Estado y, por lo mismo, en la definición de intereses generalizables a la sociedad cuando en la actualidad una de sus principales funciones es la de garantizar seguridad: “En una sociedad definida por el riesgo, más aún por la amenaza, lo que se espera del Estado es ante todo seguridad (...) respecto del desencadenamiento de la violencia que alienta el temor de la amenaza: la violencia de los marginales dentro y fuera de sus ciudades, la delincuencia, las acciones terroristas (...)” (Mongin, 2006: 246).

Ahora bien, tanto el miedo ciudadano como la inseguridad objetiva han sido los ejes que el Estado ha problematizado en las políticas públicas sobre la cuestión cambiando el énfasis durante los últimos años. Así las medidas específicas para combatir ambos tipos de inseguridades han variado con el tiempo de acuerdo a las diferentes concepciones que han primado en la elaboración de las mismas, lo que en términos prácticos ha llevado a la aceptación progresiva de políticas participativas en seguridad ciudadana. Sobre todo en la última década la idea de “participación ciudadana” se ha vuelto un concepto con alta carga valorativa no solo en el ámbito de la seguridad sino en todas las problemáticas actuales; la participación no solo se exige, sino que también se promueve desde el Estado como una expresión del afianzamiento de la democracia. En ese marco vale preguntarse, más allá de la realización específica de políticas participativas de seguridad ciudadana, cómo afecta la inseguridad urbana y la desconfianza a miembros activos de organizaciones comunitarias -formales o no- en tanto son ellos los interpelados por el Estado a desarrollar una ciudadanía democrática, un apego a las instituciones y a enfrentar socialmente problemas locales.

La escenificación pública de la inseguridad y la privatización de la seguridad.²⁸⁴

El establecimiento de agenda con un énfasis en la inseguridad urbana genera que las prioridades delimitadas por los medios de comunicación social se vuelven significativas para la ciudadanía; del mismo modo la escenificación en los medios de prensa de delitos condiciona considerablemente la relación del agente urbano con el espacio público. En ese aspecto los medios de comunicación serían significativos en la construcción y difusión -es decir escenificación- del temor de la población (Dammert, et. al., 2005) y en las maneras de interpretarlo en la medida que sean una forma distinta a la experiencia urbana de conocer la inseguridad urbana.

Tal como se indica en el Índice de Desarrollo Humano del PNUD (1998), la inseguridad urbana de lo que todos hablan descansa menos en las tasas reales de delitos que en la figura metafórica del delincuente; si bien ha existido objetivamente un alza de delitos desde los últimos veinte años el aspecto subjetivo del fenómeno no corre a la par con el devenir de la actividad criminal. Entonces “es la imagen de un delincuente onnipotente y omnipresente la que condensa un temor generalizado y, por lo mismo, exagerado” (PNUD, 1998: 128). Mientras se concentre la desprotección, la inseguridad y la incertidumbre en un objeto social controlable -y por cierto “vengable” en sentido girardiano- se asegura la vuelta al sentido de comunidad en un contexto de fragilidad del “nosotros”. Esto en la consideración de que en el miedo al otro, a lo distinto, a lo extraño “resuenan otras inseguridades; aquellas provocadas por el debilitamiento del vínculo social, del sentimiento de comunidad y (...) de la noción misma de orden” (Ibíd.).

Así como se recela de la presencia de extraños en nuestro mundo cotidiano, también se desconfía de los mecanismos públicos de seguridad, no obstante el Estado sea el principal agente demandado a garantizarla. Es sintomático el

²⁸⁴ Pérez Ahumada, Miguel. Sobre los discursos de la inseguridad urbana y el uso de espacios públicos. Prácticas sociales en miembros de organizaciones comunitarias del Barrio Yungay. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Antropología. Santiago, Noviembre 2007. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2007/cs-perez_m2/pdfAmont/cs-perez_m2.pdf

pensar que la inseguridad deba ser enfrentada principalmente desde la individualidad, lo que se condice con el aumento del mercado privado de seguridad y con que la principal motivación que se tenga al momento de adquirir un arma principalmente desde la individualidad, lo que se condice con el aumento del mercado privado de seguridad y con que la principal motivación que se tenga al momento de adquirir un arma.

En tal dirección el fenómeno de la inseguridad urbana plantea nuevas interrogantes en la medida en que un problema público por definición -como es la esperanza depositada en la sociedad, y más precisamente en el Estado si se trata de amilanar riesgos, buscar protección, seguridad y certezas- se intenta resolver de manera privada. Aquella experiencia urbana construida por la imbricación dialéctica de lo público con lo privado se torna contingente pues de lo público se ha extirpado sus contenidos característicos cuyos fines se destinaban hacia lo colectivo (sucesos o fenómenos que nadie podía reclamar como propios). Actualmente lo público no refiere más que a un conglomerado de reclamos individuales que piden canales de expresión y entendimiento a necesidades privadas físicas y emocionales; no es más que la suma de los ítems privados (Bauman, 2001).

Antropología de lo urbano. Espacio público y barrio²⁸⁵

a. Aspectos conceptuales previos. Lo político del Espacio²⁸⁶

En las primeras páginas de La producción social del espacio Henri Lefebvre (1991 [1974]) indicaba que hace algunos años atrás el espacio era solo un concepto geométrico que evocaba a un área vacía. Sin embargo, revisaremos dos autores ligados al urbanismo marxista (el mismo Lefebvre y Castells) que tratan al espacio como producto social desde el cual nos acercaremos a una

²⁸⁵ Pérez Ahumada, Miguel. Sobre los discursos de la inseguridad urbana y el uso de espacios públicos. Prácticas sociales en miembros de organizaciones comunitarias del Barrio Yungay. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Antropología. Santiago, Noviembre 2007. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2007/cs-perez_m2/pdfAmont/cs-perez_m2.pdf

²⁸⁶ Pérez Ahumada, Miguel. Sobre los discursos de la inseguridad urbana y el uso de espacios públicos. Prácticas sociales en miembros de organizaciones comunitarias del Barrio Yungay. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Antropología. Santiago, Noviembre 2007. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2007/cs-perez_m2/pdfAmont/cs-perez_m2.pdf

dimensión política del mismo; es decir, a un análisis que considera tanto el sustrato material de su producción como las formas hegemónicas de representarlo.

Al proponer la tesis que el espacio (social) es un producto (social) Henri Lefebvre (1991) precisa que tal consideración tendría dos implicancias: primero, el espacio “natural” (físico) desaparece ya que es simplemente el receptáculo material en el que las fuerzas productivas de una sociedad determinada han fraguado su espacio particular; segundo, y como corolario de lo anterior, cada sociedad, cada modo de producción produce su espacio diferenciado. Por lo mismo, las ciudades a lo largo de la historia tienen su propia práctica espacial, su propias formas de representarlo, su exclusiva cotidianeidad.

En atención a lo anterior el autor indica que lo social del espacio ha sido “ocultado” por un proceso doble: 1) la “ilusión de transparencia” donde el espacio aparece como luminoso, inteligible, dando la posibilidad a una acción libre lo que va de la mano con una idea del mismo en tanto terreno inocente ajeno a trampas o lugares secretos. 2) Por su parte la “ilusión realista” sería aquella credulidad peculiar del sentido común revelada por los filósofos idealistas en el que las cosas no tienen una existencia más que en el individuo que las piensa o las desea.

En esa dirección, de modo alguno el espacio es neutro: “El espacio no es un objeto científico separado de la ideología o de la política; siempre ha sido político y estratégico. Si el espacio tiene apariencia de neutralidad e indiferencia frente a sus contenidos, y por eso parece ser puramente formal y el epítome de abstracción racional, es precisamente porque ya ha sido ocupado y usado, y ya ha sido el foco de procesos pasados cuyas huellas no son siempre evidentes en el paisaje. El espacio ha sido formado y modelado por elementos históricos y naturales; pero esto ha sido un proceso político. El espacio es político e ideológico. Es un producto literariamente lleno de ideologías” (Lefebvre en Oslender, 2002: 3).

En el proceso de producción social del espacio Lefebvre (2001) reconoce tres momentos involucrados mutuamente, interdependientes, o en sus palabras una “triada conceptual”:

1) La práctica espacial: denota el modo de usar y percibir el espacio; involucra la producción y reproducción de la vida social en una localización particular del espacio de cada formación social. En ese aspecto un modo compartido de utilizar el espacio asegura su continuidad mediante algún grado de cohesión (que no implica coherencia necesariamente), que supone cierta competencia y una forma específica de actuación (performance).

2) La representación del espacio: “es el espacio conceptualizado, [que en la Modernidad] es el espacio de los científicos, planificadores, urbanistas, tecnócratas e ingenieros sociales [...] todos quienes identifican lo que es vivido y lo que es percibido con lo que es concebido” (Lefebvre, 1991: 38). En términos simples son las formas hegemónicas de representar el espacio mediante un sistema verbal, de signos y códigos, en suma saberes, que lo hacen legible. Por lo mismo es el espacio dominante en la sociedad.

3) El espacio de representación: es el espacio directamente vivido a través de sus imágenes y complejos símbolos asociados. Cargado de significaciones propias de la vida social, sus aspectos simbólicos son cambiados constantemente por los agentes urbanos al tiempo que resisten las formas dominantes de concebirlo; “es el espacio dominado que la imaginación busca cambiar y apropiar” (Lefebvre, 1991: 39).

Ya que el espacio es un producto social, es histórico: lo percibido, lo concebido y lo vivido -o en términos espaciales las prácticas espaciales, las representaciones del espacio y el espacio de la representación-, en tanto partes integrales del espacio social, contienen las relaciones de producción de cada formación social. Por lo tanto, desde una concepción dialéctica, es estructurante en tanto enmarca las prácticas sociales, pero es estructurado en la medida que aquéllas produzcan objetos que materializan el espacio (Leal, 1997).

Lo estructurante del espacio es el punto de partida de Castells (1974) para señalar que en la ciudad éste no se organiza al azar y que en él se expresan las cualidades de cada organización social. Del mismo modo, sin caer en el simplismo de pensar al espacio como una hoja en blanco donde se instalan las acciones, indica que el inicio de una reflexión válida debe considerar a la ciudad como la proyección de la sociedad en el espacio.

Pero ¿qué debemos entender por espacio? El espacio “es un producto material en relación con otros elementos materiales, entre ellos los hombres, los cuales contraen determinadas relaciones sociales, que dan al espacio (y a los otros elementos en combinación) una forma, una función y una significación social” (Castells, 1974: 141). Es menos la expresión simple de la estructura social que el despliegue concreto del conjunto histórico de características de una sociedad particular. El análisis de éste, por tanto, debe guardar relación con el descubrimiento de las leyes estructurales y coyunturales que rigen su existencia y transformación. Es imposible, por tanto, pensar una teoría del espacio alejada de una teoría social general.

Consecuentemente con su perspectiva marxista del desarrollo de la historia el autor apunta que el espacio, así como toda forma social, puede comprenderse por medio de la articulación histórica de varios modos de producción. El autor advierte que modo de producción no indica solamente actividades productivas, sino también la matriz particular resultante - producto de prácticas sociales- de la combinación entre “instancias” fundamentales de la estructura social: el económico, el político-institucional y la ideología.

La forma particular que adquiere la matriz está determinada en última instancia por lo económico. Entiéndase por esto el proceso por el cual el productor, ayudado por los medios de producción, transforma la naturaleza con el fin de producir bienes necesarios para la existencia social. Las acciones de los hombres que ejercen la combinación de las “instancias” de la estructura social provocan efectos (no previstos por los actores) sobre la misma. La especificidad de relaciones entre las partes de la estructura no se da azarosamente, sino por el estado de la estructura misma. Tal postulado

implicaría que las relaciones sociales no estén gobernadas por obra y gracia de una libertad metafísica; más bien ellas actúan conforme a la estructura que les ha dado forma, siempre con la posibilidad de influirla. “En consecuencia, analizar el espacio en tanto expresión de la estructura social equivale a estudiar su elaboración por los elementos del sistema económico, del sistema político y del sistema ideológico, así como por sus combinaciones y las prácticas sociales que derivan de ello” (Castells, 1974: 154). De manera específica esta última instancia, la ideológica, define el espacio mediante una serie de signos en el que sus significantes se componen formas espaciales, mientras que sus significados lo hacen por contenidos eminentemente ideológicos. La eficacia del sistema está condicionado por la efectividad que tenga para mantener o reproducir el conjunto de la estructura social. Así pues podemos ya esbozar ligeramente tres aspectos centrales de lo que reconoceremos como lo político del espacio: primero, su condición social en tanto cobra forma según relaciones sociales (de producción) que se dan en él, o en palabras de Lefebvre el espacio las personifica; segundo su historicidad de acuerdo a la cual se modelan distintos espacios según las articulaciones de distintos modos de producción; y tercero sus contenidos ideológicos que enmarcan prácticas sociales en el espacio y formas específicas -dominantes- de percibirlo.

Considerando lo anterior, pasamos a revisar lo que históricamente se ha entendido por espacio público.

b. Del espacio público griego al contemporáneo²⁸⁷

Las reflexiones sobre el “espacio público” tienen una larga data. Ya en la Grecia Clásica dicho concepto refería a la plaza pública, al lugar donde los ciudadanos se reunían para definir la dirección que debía tomar el gobierno de la polis (Ferry, 1998). Hannah Arendt (1993), en el intento de retomar el significado aristotélico original de la palabra política, indica que la asimilación

²⁸⁷ Pérez Ahumada, Miguel. Sobre los discursos de la inseguridad urbana y el uso de espacios públicos. Prácticas sociales en miembros de organizaciones comunitarias del Barrio Yungay. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Antropología. Santiago, Noviembre 2007. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2007/cs-perez_m2/pdfAmont/cs-perez_m2.pdf

de lo político con lo social se funda en las traducciones romanas del *zoon politikon* por *animal socialis*. Cuando el filósofo griego nos hablaba de que la condición fundamental del hombre era la de definir los destinos de su comunidad según el bien común de los ciudadanos (*zoon politikon*), no es que no reconociera la cualidad humana asociativa de los seres humanos (*animal socialis*). Más bien señalaba que tal característica era compartida por muchos otros animales y por tanto no podía ser lo fundamentalmente humano.

La distinción que sobre tal concepto se establecía consideraba la dualidad de lo público frente a lo privado, es decir de la polis en contraposición a la familia. Dicho de otro modo, “para el pensamiento griego la capacidad del hombre para la organización política no es solo diferente, sino que se halla en directa oposición a la asociación natural cuyo centro es el hogar (*oikia*) y la familia” (Arendt, 1993: 39). Desde el nacimiento de la polis todo ciudadano pertenecía a dos órdenes de existencia diferenciados por lo propio y lo común.

En la esfera doméstica los hombres basaban su alianza en las necesidades y exigencias de lo cotidiano. En última instancia la fuerza que los unía era la mantención de la propia vida.

Este nivel se vinculaba con lo público ya que resultaba impensable considerar la mantención de la Ciudad-Estado y sus rasgos definitorios sin un dominio de las necesidades vitales desde la familia.

Ahora, al contrario de lo doméstico la esfera pública era el espacio de la libertad y por lo mismo no era posible pensar la política solo como un medio para mantener la sociedad. La libertad se localizaba exclusivamente aquí, siendo la necesidad un fenómeno prepolítico característico de la organización doméstica privada. La utilización de la violencia y la fuerza (actos prepolíticos) se justifican en esta esfera para dominar la necesidad -por ejemplo dominando a los esclavos, dice Arendt- y alcanzar la libertad. En ese sentido Colombo (2000) argumenta que en tales condiciones estaríamos frente a un rasgo característico de las sociedades humanas, a saber que la regulación y el control de las acciones colectivas son el nivel propio de lo político.

De este modo en la polis griega se configuran un espacio específicamente público y político alejado del recinto privado del oikos, de la economía doméstica. En él todos los ciudadanos se reconocían mutuamente en la misma condición de ciudadanos libres e iguales para participar en los asuntos públicos. La dominación, por ende, solo cobraba validez en la esfera privada-doméstica donde el hombre ejercía su poder sobre las mujeres, niños y los esclavos.

La construcción de un concepto de espacio público en la Modernidad significó el privilegio de la esfera privada de la conciencia para fundamentar una nueva libertad “individualista”. El espacio público burgués nace por “la institucionalización de una crítica que empleaba los medios de la moral para reducir o ‘racionalizar’ la dominación política. En el contexto de la época eso significaba ‘impugnar el principio absolutista’” (Ferry, 1998, 15). En esa trama el auge de lo social -como dimensión no reductible ni a lo público ni a lo privado cuyo origen se da con la llegada de la Modernidad y la forma política del Estado-nación- concordó históricamente con la conversión del interés por la propiedad privada desde la esfera doméstica hacia la pública.

La sociedad que ingresaba a la esfera pública, organizada en propietarios, más que pedir acceso a esta instancia reclamaba mayor protección para acumular su riqueza. En palabras de Arendt (1993), esta riqueza común de los propietarios que se acumulaba privadamente logró penetrar lo público. Pero lo común de este proceso de acumulación no fue el usufructo de la riqueza, sino la designación del gobierno nombrado para proteger entre sí a los poseedores privados en su lucha por seguir aumentando beneficios. Es decir el único interés común “del pueblo” era la mantención de su condición de privados. De lo anterior se desprende que para Arendt tanto la esfera pública como la privada se sumergieron en la esfera de lo social, “la primera porque se ha convertido en una función de la privada y la segunda porque ha pasado a ser el único interés común que queda” (Arendt, 1993: 74-75).

El principio moral que regía la formación de un espacio público en la Modernidad era, idealmente, el de la emancipación. Si en la época de los

griegos éste se concebía como el espacio de la libertad por excelencia, en la Época Moderna existía en cuanto lo público era el “reino de la crítica”. La constitución de la ciudad moderna -por lo menos en Europa- surge alrededor de los espacios públicos a partir de los pequeños cafés concebidos por la burguesía en el siglo XVIII como espacio de razonamiento y de formación de la opinión pública (Amendola, 2000).

La originalidad histórica de este proceso de aparente crítica y ocupación de lo público, argumenta Salcedo (2002), era el uso de la racionalidad humana en el debate, en el encuentro y el diálogo de los diversos grupos sociales. En esa dirección se recrea un espacio metafórico de la libertad existente entre el Estado y los asuntos privados que da cabida a la discusión crítica y racional orientada por una pretensión de ejercicio legítimo del poder. Volveremos sobre esto más abajo.

En términos de organización espacial las transformaciones urbanas del siglo XIX, como las de George Eugène Haussmann en París, tuvieron efectos de magnitudes insospechadas en lo que respecta al nuevo modo de concebir el espacio público de la ciudad. Así por ejemplo la construcción de bulevares en el corazón de la capital francesa, hasta ese entonces organizada espacialmente como una ciudad medieval con numerosos barrios sin vías de acceso directo entre ellos, permitió la apertura de la ciudad hacia todos sus habitantes: “ahora, después de siglos de vivir como una yuxtaposición de células aisladas, París se estaba convirtiendo en un espacio físico unificado” (Berman, 1988: 150). Pero el hecho social prominente en este proceso fue el traspaso de la miseria urbana desde el anonimato de los barrios medievales a las calles parisienses. La destrucción de la antigua organización espacial hizo aparecer -en el sentido lato del término- en el espacio público la marginalidad social oculta durante siglos.

Ahora bien, en la actualidad las tradiciones reflexivas sobre los espacios públicos han oscilado entre distintos ejes de análisis según la prioridad que le otorguen a sus dimensiones jurídicas, urbanísticas o socioculturales. El desarrollo conceptual del urbanismo sobre el espacio público ha centrado su

mirada casi exclusivamente en lo físico²⁸⁸. Por su parte el principal avance que desde las ciencias sociales se ha realizado es despojar al concepto de las miradas estrictamente jurídicas y urbanísticas pues se entiende que el espacio público constituye un lugar de relación e identificación, de diálogo entre los sujetos y de expresión comunitaria (Dammert, et. al., 2005). Estas visiones del espacio público están cruzadas constantemente por la dualidad que implica ser el lugar de expresión del paraíso o del infierno, del orden o de las crisis. Si bien Borja (2003) aduce que los discursos fatalistas o emancipadores de la ciudad han existido siempre, la “agorafobia urbana” ha condicionado más que nunca la construcción de subjetividades.

Diversos autores (Borja y Muxí, 2003; Dammert, et. al., 2005) describen al espacio público como el espacio de la representación, como el lugar de relación e identificación del “yo” frente a los “otros”. En él la sociedad se hace visible por medio de plazas que rememoran y convocan a los ciudadanos en multitudinarias manifestaciones. Su multifuncionalidad se demuestra en que no es el espacio residual entre calles y edificios; la calificación de “público” no se realiza por simples razones jurídicas. Se ha dicho que la historia de la ciudad es la historia de su espacio público (Borja y Muxí, 2003) ya que sobre él se esculpen en plazas, monumentos y edificios las relaciones entre los habitantes y el poder. Podrían conceptualizarse como espacios de uso colectivo cuya funcionalidad depende de la ocupación progresiva que los ciudadanos hagan de él.

Estaríamos en presencia de una espacialidad simbólica, cultural y política; cultural porque demuestra materialmente las prácticas humanas, y es política porque -en plano ideal concurren las distintas voces ciudadanas a definir su devenir. Ahora, para definir lo simbólico retomamos la idea que asimila la conformación del espacio público con la ciudad. Sobre aquello Dammert, et. al.

²⁸⁸ Carrión (2004) señala que han sido tres las visiones más importantes: a) la que entrega el urbanismo operacional y la especulación inmobiliaria el cual considera al espacio público como el residuo marginal que queda luego de la construcción de viviendas; b) el de carácter jurídico que se vincula con los conceptos de propiedad y apropiación del espacio haciendo una distinción entre lo vacío y lo construido que conduce a la oposición entre espacio privado y público; y c) la de carácter más filosófica que especula sobre los espacios públicos como la interconexión de nodos aislados que en su relación se desvanece la individualidad y se coarta la libertad.

argumentan que “concordamos con la idea de Borja que las ciudades son las ideas sobre las ciudades, lo que indica que ellas constituyen sobre todo un elemento simbólico desplegado a través de una construcción imaginaria. De esta forma, la imagen de la ciudad es el resultado de muchos puntos de vista ciudadanos sobre un mismo territorio” (Dammert, et. al., 2005: 19).

Pero si el espacio público es el de la representación, también es el de los conflictos. Sería una quimera pensar que las disrupciones del mundo contemporáneo, la desagregación social y la atomización de las relaciones sociales no afecta la potencialidad de dichos espacios. La segregación, disolución, privatización, fragmentación y la pérdida de certezas hacen peligrar la posibilidad de que allí se constituyan ciudadanos. Tajante es la afirmación de Borja: “En la ciudad no se le teme a la naturaleza, sino a los otros” (Borja, 2003: 18). El miedo a la alteridad presente en los espacios públicos -el lugar predilecto para relacionarse con lo desconocido demanda la utilización cada vez más recurrente de espacios privados. La agorafobia urbana, que se da principalmente en contextos en que la segregación es un fenómeno predominante (Dammert, et. al., 2005), desafía al espacio público como “espacio de la aparición” (Arendt, 1993) pues los otros ya no aparecen ante mí ni yo frente a ellos. De lo anterior surge la pregunta ¿es que alguna vez el espacio público tuvo la capacidad de ser el espacio de la aparición?

Discursos hegemónicos en la ciudad. Prácticas sociales y experiencia urbana²⁸⁹

a. Espacio público: orden y disciplina²⁹⁰

Hemos revisado brevemente las concepciones de espacio público que se ha tenido históricamente desde la antigua Grecia hasta hoy. A pesar de sus

²⁸⁹ Pérez Ahumada, Miguel. Sobre los discursos de la inseguridad urbana y el uso de espacios públicos. Prácticas sociales en miembros de organizaciones comunitarias del Barrio Yungay. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Antropología. Santiago, Noviembre 2007. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2007/cs-perez_m2/pdfAmont/cs-perez_m2.pdf

²⁹⁰ Pérez Ahumada, Miguel. Sobre los discursos de la inseguridad urbana y el uso de espacios públicos. Prácticas sociales en miembros de organizaciones comunitarias del Barrio Yungay. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Antropología. Santiago, Noviembre 2007. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2007/cs-perez_m2/pdfAmont/cs-perez_m2.pdf

innegables diferencias las visiones clásicas, modernas y contemporáneas pueden compararse en que todos dan especial importancia al principio argumentativo en el debate sobre el destino de la orientación política de la comunidad (Ferry, 1998); mientras los enfoques sobre el espacio público griego y el burgués notan la presencia de un debate público (ya sea para mantener o criticar el orden social), las ideas actuales del espacio público actual reclaman la ausencia de las instancias de encuentro con la alteridad o, por lo menos, el traslado de ellas a enclaves semiprivados.

En estos últimos se puede observar en la visión nostálgica e ideológica del pasado a razón de que ciertamente en el debate crítico-racional del espacio público burgués no se discutía las normas que regulan el bienestar de todos, sino más bien los asuntos propios de una incipiente clase dominante. Cuando se hablaba de que el espacio público burgués era el de la libertad e igualdad “se entendía como igualdad de derecho, o sea como igualdad ante la ley. Igualdad puramente teórica que de hecho [era] compatible con la jerarquía social” (Colombo, 2000: 54).

Así el demos se constituía como cuerpo político solamente en las instancias de voto convocado periódicamente por la ley, mientras que la representación contenía una delegación total del poder. Por tanto, la política se encontraba oculta; la escena política era pública como espectáculo, pero ejercida por un grupo social especializado: la burguesía.

La utopía burguesa representaba a los espacios públicos como el “reino de la crítica”, racionalmente argumentada, contra el dominio absolutista. Sobre tales consideraciones nos parece interesante introducir los planteamientos de Salcedo (2002) quien discute la concepción hegemónica de los urbanistas posmodernos sobre los espacios públicos modernos como espacios de formación de ciudadanía y su pérdida frente al advenimiento de nuevos enclaves pseudos- públicos. En ese sentido si el espacio público propio de la modernidad se caracterizaba por ser el lugar del debate crítico e interacción entre clases, la sociedad informacional y la ideología privatista habrían erosionado esas bases. Las armas para aquello serían las nuevas formas de

habitar (como las comunidades enrejadas) y el reemplazo del mercado -otrora lugar de intercambio de bienes y experiencias sociales- por el mall, que se orienta a la adquisición de utilidades a través de mecanismos de control social que aumentan el deseo de consumir.

Es aquí donde tiene sentido preguntarse si los espacios públicos alguna vez tuvieron la capacidad de encuentro social, formación de ciudadanía, o si fueron en algún pasado mítico el “lugar de la aparición”. Tal como dice Salcedo, la promesa habermasiana de encuentros libres y diálogo racional entre distintos grupos sociales fue entendida en el plano espacial como una característica necesaria y distintiva de la era moderna, no así como una promesa no cumplida. Si bien nunca se ha negado la existencia de desigualdad y segregación socioespacial en la ciudad moderna, la aparición de grupos excluidos en revueltas políticas y sociales hacía pensar que en algún momento -sino ahora- esas manifestaciones constituían la esfera pública y ayudaban a su expansión. De ahí la glorificación a un pasado mítico que ciertamente nunca se desarrolló como tal.

Marshall Berman (1988) relata cómo efectivamente las transformaciones urbanas de mediados del siglo XIX en París hicieron pública la miseria poniendo en contacto distintas clases sociales en medio de los bulevares. Pero de la consideración anterior a imaginar un encuentro interclasista sin conflicto de intereses hay una distancia cualitativamente importante que muchos parecen olvidar²⁹¹.

Pero bien, el hecho desarrollado por Salcedo que interesa rescatar es la idea que el espacio público es un lugar donde el poder se expresa y se ejerce. Apropiándose de algunos elementos de Foucault el autor señala que todos los espacios están sujetos al “poder del príncipe” (real o metafórico), teniendo existencia esos poderes solo en público, razón por la cual no tendría lugar la distinción posmoderna entre espacios públicos y pseudos-públicos. La distinción efectuada por Foucault entre poder negativo y poder disciplinario

²⁹¹ Recomendamos revisar el capítulo “Baudelaire: El modernismo en las calles” presente en la obra de Berman (1988) pues ahí se representa mediante algunos textos del escritor francés las “disrupciones” en el entorno social que produjo la co-presencia de sujetos de distinta clase.

distingue la función específica de los espacios pre-modernos y modernos. Si con anterioridad a la era moderna los espacios públicos se destinaban a expresar el poder soberano, en la modernidad se orientan hacia prácticas disciplinarias; es decir, pasaron de ser el lugar de castigo real a un lugar de vigilancia.

En *Vigilar y castigar* Michel Foucault (1997) hace tangible el ejercicio del poder disciplinario cuando explica los estados de excepción en las ciudades de fines del siglo XVIII provocados por enfermedades contagiosas y pestes. En esos casos las ciudades cerraban sus fronteras, las calles eran constantemente fiscalizadas por síndicos, el espacio era seccionado y muchas veces existía la prohibición de salir de las casas. Ante la peste como forma real e imaginaria del desorden se imponía un ejercicio médico y político, la disciplina: “la peste ha suscitado esquemas disciplinarios. Más que la división masiva y binaria entre los unos y los otros, apela a separaciones múltiples, a distribuciones individualizantes, a una organización en profundidad de las vigilancias y de los controles, a una intensificación y a una ramificación del poder [...] La peste [...] es la prueba en el curso de la cual se puede definir idealmente el ejercicio del poder disciplinario” (Foucault, 1997: 202).

Sin embargo, dice Delgado (1999) que la utopía de la ciudad ordenada desde el acoplamiento de la burguesía al poder se ha tratado de alimentar la ilusión de unidad total entre el orden político (la polis) y la urbanidad que se pone bajo su control (la urbs) que tiene como ámbito de expresión -según dijimos más arriba- los espacios públicos que están lejos de ser el paradigma de lo sedimentado, de lo cristalizado. Por ende la sociedad urbana lejos de ser una totalidad orgánica integrada funcionalmente, según las describían las escuelas funcionalistas en Sociología y Antropología, se parecería más a una sociedad caliente en términos levistraussianos, es decir una agregación de sujetos dependientes de procesos entrópicos altamente caóticos.

Ahora bien, frente a la polis y la urbs, la ciudad correspondería a la organización espacial heredada de las comunidades tradicionales con

presencia de ejes estructurantes aunque con fuerza insuficiente en la sociedad industrial. De ahí se desprende una oposición tripartita distinguiendo entre administración política (polis), sociedad estructurada (ciudad) y sociedad estructurándose (urbs) alojada en el espacio público.

En términos espaciales se podría hablar de territorios políticamente determinados, territorios socialmente determinados y espacios socialmente indeterminados, “estos últimos disponibles y abiertos para que se desarrolle en su seno una sociabilidad inconclusa” (Delgado, 1999:194) en un espacio público en tanto espacio de paradojas que expresa relaciones complejas y contradictorias que se enfrenta constantemente a la intromisión del Estado en su afán de organizar la ciudad.

De lo que se trata, entonces, en última instancia es dominar el espacio público. Y las reformas de las disposiciones espaciales del siglo XIX tenían mucho de eso. Cómo olvidar el “camino de la cintura” del otrora intendente de Santiago Vicuña Mackena que delimitaba lo que “era ciudad”; o la reconstrucción de un París con rasgos medievales e industriales por parte del Barón Haussmann que hicieron más controlable la ciudad. Así explica Richard Sennett (2001) dicha intervención: “[En París] la telaraña de torcidas callejas y edificios decrepito era todavía el foco de actividades económicas nuevas y viejas con un populacho desconocido para las autoridades [...] Especialmente amenazante para las autoridades políticas era el hecho de que no había forma de controlar a los trabajadores en caso de insurrección civil puesto que las serpenteantes calles eran poco menos que idóneas para levantar improvisadas barricadas” (Sennett, 2001: 141-142). Pero el orden disciplinario no se da solamente por el orden arquitectónico; las prácticas sociales, y en suma experiencia urbana, también es mediada por discursos hegemónicos que dominan -en términos de Henri Lefebvre- el espacio público directamente vivido.

b. Hegemonía y discursos²⁹²

Si bien la idea de “hegemonía” estaba presente en la socialdemocracia rusa y en el leninismo, es en Antonio Gramsci donde adquiere una centralidad que trasciende sus usos tácticos y estratégicos siendo el concepto clave para entender las condiciones de posibilidad de la lucha política clasista (Laclau y Mouffe, 2004).

Gramsci se enmarca dentro del denominado “marxismo occidental”, espacio al que también se integran otros autores como Lukács, Horkheimer, Adorno, Marcuse, Benjamin, Della Vollpe, etc. Su formación se dio en los inicios de la década de 1920 y la característica subyacente a los trabajos es ser productos de la derrota de las revoluciones socialistas fuera de Rusia y de la estalinización de los partidos creados por la III Internacional (Anderson, 1979). De modo general es posible afirmar que en el plano teórico el interés estuvo más centrado en los elementos superestructurales (ideología, arte, estética) que en la economía política, como había sido la tónica hasta los años veinte.

Podemos distinguir que la lectura de Gramsci sobre marxismo se propone superar las perspectivas economicistas vinculadas al sindicalismo para revalorar el concepto de praxis y el análisis de la superestructura. La posición de esas dos corrientes se afianzaban en la creencia que era imposible pensar las clases subalternas más allá del plano económico-corporativo, lo que no daba la posibilidad de que éstas alcanzaran la fase de la hegemonía ético-política del dominio del Estado pues, teóricamente, no podrían responder sino a sus intereses corporativos. De ese modo indica que el marxismo no puede ser comprendido como la ciencia de la infraestructura “sino como la articulación compleja entre la teoría y la práctica en la relación infraestructura superestructura” (Macciocchi, 1976: 15). El desprecio por las lecturas deterministas del materialismo histórico se expresa en opiniones tales como: “la pretensión [...] de presentar la ideología como expresión inmediata de la

²⁹² Pérez Ahumada, Miguel. Sobre los discursos de la inseguridad urbana y el uso de espacios públicos. Prácticas sociales en miembros de organizaciones comunitarias del Barrio Yungay. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Antropología. Santiago, Noviembre 2007. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2007/cs-perez_m2/pdfAmont/cs-perez_m2.pdf

infraestructura tiene que ser combatida como un infantilismo primitivo, y en la práctica con el testimonio auténtico de Marx, escritor de obras políticas e históricas concretas” (Gramsci, 2006: 276).

El concepto de hegemonía contiene en sí una doble implicancia en la medida en que tiene una estrecha relación con el Estado como asociación política gobernado por una clase. Por un lado se vincula con el periodo histórico pasado que ha convertido a las clases burguesas en protagonistas (hegemónicas) de la conquista del poder; y por otro a la fase en la cual las clases subalternas tratan de socavar la hegemonía burguesa -de aquí la relación directa entre hegemonía y bloque histórico- para afianzar su hegemonía ideológica incluso antes de la toma de poder (distinción entre guerra de posición y guerra de movimiento). El giro que dio Gramsci fue extender la idea de hegemonía de su concepción inicial vinculada a las perspectivas de la clase obrera en el contexto de revoluciones burguesas contra el orden feudal, para centrar su mirada en las estrategias de dominación burguesa en una sociedad capitalista estabilizada (Anderson, 1991).

El bloque histórico es una articulación social con determinada “misión” histórica que se constituye mediante la relación entre infraestructura y superestructura o “fuerzas materiales e ideología”. Se asocia con la hegemonía ya que ésta asegura su cohesión entregando una visión global de mundo (superestructura) basada en intereses que en última instancia surgen de la base material (infraestructura). Así por ejemplo, una vez en el poder, la clase dominante, la burguesía, ha tratado de suprimir la contradicción entre fuerzas productivas y relaciones de producción, ejerciendo una hegemonía política capaz de garantizar cohesión de fuerzas sociales no homogéneas que incluso ostentan intereses distintos.

En ese sentido las estrategias no solo remiten a medios de coacción, sino además a una visión de mundo particular, una moral, costumbres y un sentido común que favorece el reconocimiento y aceptación que otras fuerzas sociales tienen del dominio burgués. “En el lenguaje histórico-político, esto significa que el ejercicio del poder de una clase, en un momento histórico determinado, no

es solo la expresión de las relaciones económicas dominantes en ese momento, sino que sirve para difundir ciertos valores [...] mediante los cuales dicha clase consigue agrupar en torno a ella un conjunto de otras fuerzas sociales con las que comparte, o aparenta compartir, su poder” (Macciocchi, 1976: 154).

Por tanto la superioridad de un grupo social por sobre otro asume dos formas: la dominación y la dirección moral e intelectual mediante el instrumento de político de clase llamado Estado. Es posible, en consecuencia, pensar la supremacía de la clase dominante en términos de dominación (coacción) y consenso de los subalternos; para ejercer el poder no basta la utilización de la fuerza sino además buscar la aceptación de los grupos dominados mediante la ideología dominante.

La condición inherente a toda relación hegemónica es que una fuerza social particular asuma la representación de una totalidad mediante una práctica articuladora que fija el sentido de lo social en un sistema organizado de diferencias; por lo mismo “el análisis [de esa ‘universalidad hegemónica’] debe ser diferenciado de aquellos en los que la universalidad encuentra, en el campo social, una expresión directa, no mediada económicamente, y de aquéllos en los que las particularidades simplemente coexisten sin que sea pensable ninguna mediación entre ellas -como en ciertas formas de posmodernismo-” (Laclau y Mouffe, 2006: 10-11). En este contexto en una relación de representación hegemónica lo social debe ser concebido necesariamente como un espacio discursivo entendiendo por discurso a “la totalidad estructurada resultante de la práctica articuladora” (Laclau y Mouffe, 2006: 143). Es decir, en cuanto haya articulación emergerá una totalidad relacional denominada discurso.

La idea de discurso en Foucault -quizá quien ha reflexionado mayormente en torno al mismo- en un primer momento fue conceptualizado en asociación al de episteme; es decir, a un orden simbólico que permite a todos los miembros que fueron socializados en él hablar, pensar y actuar juntos (Buenfil, 2004); en forma específica en la Arqueología del saber (2002) señala que cada episteme

estructura los más diversos campos del saber o prácticas discursivas de una época:

“[la episteme] es conjunto de relaciones que pueden unir, en una época determinada, las prácticas discursivas que dan lugar a unas figuras epistemológicas, a unas ciencias, eventualmente a unos sistemas formalizados (...) es el conjunto de las relaciones que se pueden descubrir, para una época dada, entre las ciencias cuando se analiza al nivel de las regularidades discursivas” (Foucault, 2002: 323).

Luego el concepto de discurso adquiere un cariz político en tanto lo vincula directamente con el deseo y el poder, o mejor dicho constata una subordinación del discurso ante el poder lo que queda de manifiesto en El orden del discurso (1992): “en toda sociedad la producción del discurso está a la vez controlada, seleccionada y redistribuida por un cierto número de procedimientos que tienen por función conjurar poderes y peligros, dominar el acontecimiento aleatorio y esquivar su pesada y temible materialidad” (Foucault, 1992: 11). En el caso de la sexualidad y la política, quizá las regiones donde la “malla de prohibiciones está más apretada”, el discurso estaría lejos de ser un elemento transparente y neutro siendo el lugar donde se ejercen los más temibles poderes. El discurso, por tanto, no es simplemente lo que manifiesta (o encubre) el deseo sino también es el objeto de deseo; es, a la vez, por lo cual y por medio de lo cual se lucha.

Para Foucault el poder remite siempre a una relación de fuerzas; o de otro modo, una relación de fuerzas es siempre una relación de poder. El poder es diagramático; es decir, pasa menos por formas que por puntos lo cual indica que las relaciones de poder no emanen de un punto central ni puedan ser localizadas, sino que por el contrario, vayan de un punto a otro y no puedan ser localizables en una instancia determinada. Dichas relaciones, como ejercicio de lo no estratificado, constituyen lo que este autor llama una estrategia (Deleuze, 1987).

Si bien toda práctica de poder es irreductible a toda práctica de saber, el primero prima sobre el segundo: las relaciones de poder están sobre las relaciones de saber. Deleuze explica que “si existe esa primacía, es porque las dos formas del saber [ver y hablar] se constituyen por integración y entran en una relación indirecta, por encima de su intersticio o su ‘no relación’ en condiciones que solo corresponden a las fuerzas” (Deleuze, 1987: 111). O sea, el poder como relaciones de fuerzas permite mantener las relaciones de entre las cuales deriva el saber; el poder no puede reconocerse sino por medio de los innumerables puntos en que se expresa y precisamente porque “no ve ni habla”, hace “ver y hablar”. Es decir genera verdad. Al respecto diría Deleuze: “si bajo el saber no existe una experiencia originaria libre y salvaje (...) es porque Ver y Hablar están ya totalmente inmersos en relaciones de poder que ellos suponen y actualizan” (Deleuze, 1987: 111-112). Por lo mismo el poder no puede ser solo violencia, sino también produce verdad porque hacer ver y hace hablar.

El discurso según Foucault se ve afectado por tres sistemas de exclusión: la palabra prohibida, la separación de la locura y la voluntad de verdad. Desde la Edad Media hasta ahora, con distintas instituciones y formas de separar su palabra, el discurso del loco no ha podido circular; se le ha considerado nulo, sin valor. Dicha voluntad de verdad del discurso verdadero ha tenido históricamente diferentes soportes institucionales apoyados y reforzados por una serie de prácticas como la pedagogía, las sociedades de sabios de antaño o los laboratorios de la actualidad. Sin embargo, ese discurso verdadero no puede reconocer la voluntad de verdad que le atraviesa, y esa voluntad (impuesta desde hace mucho tiempo) es de tal forma que la verdad que quiere no puede no encubrirla: “Así no aparece ante nuestros ojos más que una verdad que sería riqueza, fecundidad, fuerza suave e insidiosamente universal” (Foucault, 1992: 20).

Ahora bien, siguiendo a Laclau y Mouffe (2006) podemos hacer algunas precisiones respecto a los discursos. Primero diremos que las formaciones discursivas no están agrupadas en la coherencia lógica de sus elementos ni en

el a priori de un sujeto trascendental. Más bien las formaciones discursivas se unifican bajo el principio de regularidad en la dispersión -al igual como lo decía Foucault- siendo la dispersión misma el principio de unidad en la medida que esté gobernado por reglas de formación y las complejas condiciones de existencia de los elementos.

Como segundo término, y en oposición a Foucault, se rechaza la distinción entre prácticas discursivas y no discursivas ya que el análisis los segundos - que Foucault relacionaría con instituciones, técnicas, organizaciones productivas- solo puede realizarse como relaciones entre objetos que no brotan de un espacio externo al sistema que las estructura, lo que haría imposible pensarlas de otra forma que no fuera como articulación discursiva.

En ese mismo ámbito hay que señalar que todo objeto se constituye como objeto de discurso en la medida que ninguno de ellos se da al margen de una superficie discursiva. Esto en ningún modo cuestiona la existencia de una realidad externa al pensamiento, sino solo indica que los objetos se constituyen como tales en relación a una condición discursiva, pero con la consideración que la unidad de los enunciados depende más del espacio en que los objetos se perfilan que la referencia al mismo objeto (Vasilachis, 1998).

En adición a lo anterior Laclau y Mouffe afirman el carácter material de los discursos en tanto sistema diferencial y estructurado de posiciones que tienen una existencia objetiva que trasciende la mera expresión de pensamientos individuales. La práctica articuladora de un sistema de diferencias no es un mero fenómeno lingüístico sino que atraviesa una serie de instituciones y prácticas a través de los cuales una formación discursiva se estructura. Por ende sería posible pensar lo social desde la contradicción en la medida que las relaciones sociales se constituyan discursivamente y pueda existir una relación antagónica entre dos objetos de discurso.

La tercera precisión refiere a que los discursos operan con una lógica de la contingencia pues nunca son totalidades acabadas, lo que trae como consecuencia que ninguna identidad social resultante del proceso articulador

esté a salvo de un exterior discursivo que le da forma; en esa dirección no podría pensarse la “sociedad” como totalidad saturada y autocontenida con un sentido fijo respecto al campo de sus diferencias.

c. La ciudad hegemonizada: Prácticas sociales y experiencia urbana²⁹³

Hemos dicho que los objetos se conforman como tales en la medida según haya discursos sobre éstos. De la misma manera, la ciudad se constituye en base a discursos sobre la ciudad. Delgado (1999) precisa que en ella encontramos dos formaciones discursivas: por un lado el de los urbanistas y planificadores cuya voluntad es orientar la percepción, ofrecer sentidos prácticos distribuir valores simbólicos e influenciar el modo de relacionar entre agentes urbanos; y por otro el de la sociedad misma, el de los peatones que se apropian del espacio urbano y que en definitiva tienen la última palabra en cómo y en qué sentido será usada la calle.

De ahí entra una distinción entre ciudad planificada y ciudad practicada. O en términos de Henri Lefebvre, según mencionamos al inicio de este extenso capítulo, una representación del espacio (la ciudad concebida) y un espacio de la representación (la ciudad vivida).

Como recordará el lector de acuerdo a Gramsci la mantención de la Ley del Estado se efectúa mediante la dominación y el consenso. En esa misma línea el antropólogo político George Balandier (1994) propone el concepto de “teatrocracia” que refiere a la escenificación hegemónico-ideológica de las estrategias que se imponen para preservar la disposición de poder presentes en una sociedad que en la ciudad remite a la organización espacial mediante edificios monumentales, estatuas y plazas de carácter histórico así como a la celebración de constantes ritos que traen consigo la idea retorno a lo más prístino de lo social.

²⁹³ Pérez Ahumada, Miguel. Sobre los discursos de la inseguridad urbana y el uso de espacios públicos. Prácticas sociales en miembros de organizaciones comunitarias del Barrio Yungay. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Antropología. Santiago, Noviembre 2007. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2007/cs-perez_m2/pdfAmont/cs-perez_m2.pdf

Marc Augé (2004) señala que la importancia de esos lugares está en que en ellos se encarna la historia de la sociedad que lo plasma permitiendo inscribir la idea de continuidad y duración con sus creadores. Ahora Salcedo (2002) adapta el concepto de hegemonía para indicar que en términos espaciales remite a “la naturalización de una dominación material a través de la imposición de ciertas percepciones (espacio percibido o imaginado) o representaciones de cómo el espacio debe ser apropiado, usado y vivido” (Salcedo, 2002: 15). En tales circunstancias, señala el autor, se debe entender la emergencia del espacio social como permanente dialéctica entre las fuerzas hegemónicas y los discursos alternativos de resistencia que otorgan nuevos sentidos y usos para el espacio. Es decir volvemos a la distinción del principio entre lo concebido y lo vivido.

La ciudad y sus formas de concebirla (no a nivel de los planificadores sino desde los agentes) producen una experiencia particular dando lugar a una serie de prácticas. El tipo de experiencia que implica ser parte de lo urbano ha sido entendido -volviendo a la distinción de lo privado y lo público- como una exteriorización de la individualidad en la esfera de lo público.

Olivier Mongin (2006) propone que los rasgos propios de la experiencia urbana están dados por generar relaciones específicas que no se dan en cualquier parte y que se deben a su condición de posibilidad: la ciudad. El sentido inicial de la condición urbana, entonces, es entender la ciudad como condición de posibilidad de diversas relaciones: corporal, que da forma a la ciudad; escénica como exteriorización pública; y política como espacio de acción colectiva.

Teniendo en cuenta este primer aspecto, la condición urbana remarca una vida activa (de la praxis) por sobre la vida contemplativa; mientras en la segunda nos encontramos con una individualidad que se exilia del mundo -encarnado por ejemplo en la figura de un religioso que se retira a un monasterio-, la primera implica a un hombre urbano en su aspecto práctico (de praxis), de actividad reproductora y creadora. Por ello parece válido decir que la ciudad es una forma que posibilita una experiencia singular, al tiempo que orquesta prácticas

en base a dos lenguajes: el de un espacio público que remite a la experiencia de la pluralidad y el de la política que remite a la experiencia de la participación, de la igualdad y el conflicto (Mongin, 2006).

Lo anterior nos hace pensar que la materialización de una experiencia urbana se da en la práctica misma generada en un lugar definido: el espacio público. Sin práctica no habría experiencia urbana pues la segunda siempre se orienta a conformar la primera. No obstante debemos precisar que nos parece limitada la definición del “lenguaje de la política” de la ciudad (como igualdad, participación y conflicto) que propone Mongin, pues deja fuera la influencia de la esfera Estatal -quizá el referente de la política en la Modernidad- en el campo urbano así como también no considera los efectos de la hegemonía.

Aún así acogemos las ideas del autor en tanto basa la experiencia urbana en la imbricación de lo público con lo privado mediante la “exposición” de los agentes y las relaciones sociales que supone el espacio público, hecho donde se remarca la inconsistencia de pensar como realidades antagónicas la esfera pública con la privada: “la ciudad no da lugar a una oposición entre el sujeto individual -que goza de una experiencia corporal de siempre reinventada- y una acción pública organizada; por el contrario, genera una experiencia que entrelaza lo individual y lo colectivo” (Ibíd.). De este modo es la “condición escénica” la que entabla el nexo entre un ámbito público y otro privado, siendo ésta el sentido y la orientación de la experiencia urbana. Al respecto Zygmunt Bauman (2001) entiende que el puente conector de los ámbitos público y privado es precisamente el espacio público; entre el oikos, el hogar, y la ecclesia, el lugar de la política, en y mediante la cual se resuelven todos los asuntos que conciernen a la polis, se sitúa una instancia de comunicación entre ambas, una tercera esfera superior a las dos anteriores pues las involucra: el agora.

El agora está cruzado por constantes prácticas sociales de tensión, diálogo y encuentro. Se reconoce por lo tanto la íntima relación entre la mantención de la esfera público-privada (o “condición escénica” de Mongin) y prácticas

asociadas a esta dimensión. En tal contexto se hace menester aclarar que sobre el concepto de “prácticas” nos acogemos al propuesto por Pierre Bourdieu en el marco de su teoría del habitus y de las prácticas.

En términos generales el concepto de habitus nace de la necesidad teórica de marcar una ruptura con la filosofía intelectualista de la acción representada, dice Bourdieu, en la teoría del homo oeconomicus como agente racional y en las variantes del subjetivismo que describen la acción como realización deliberada de una intención consciente. Del mismo modo pretende superar las diversas manifestaciones del objetivismo -como el estructuralismo- en la cual la acción queda reducida a una reacción mecánica carente de agente o, dicho de otro modo, las prácticas quedarían supeditadas a la realización de “papeles teatrales” o “ejecución de partituras” si queremos usar metáforas provenientes del campo artístico. En palabras del propio Bourdieu lo que se intenta teóricamente es “escapar tanto de la filosofía del sujeto, pero si sacrificar al agente, como de la filosofía de la estructura, pero sin renunciar a tener en cuenta los efectos que ella ejerce sobre el agente y a través de él” (Bourdieu y Wacquant, 1995: 83).

Para llevar a cabo una comprensión de la lógica real de las prácticas se introduce el concepto de habitus, esto es el sistema socialmente constituido de disposiciones estructuradas y estructurantes, adquirido en la práctica y orientado siempre hacia funciones prácticas. Por lo tanto es el habitus el principio que engendra las prácticas distintas y distintivas según el contexto social de su producción: “Los condicionamientos asociados a una clase particular de condiciones de existencia producen habitus, sistemas de disposiciones duraderas y transferibles, estructuras estructuradas predispuestas a funcionar como estructuras estructurantes; es decir, como principios generadores y organizadores de prácticas y representaciones (...)” (Bourdieu, 1991: 92).

Además de engendrar prácticas, el habitus -en tanto estructura histórica y socialmente situada- genera con una libertad “controlada” otros productos

como pensamientos, percepciones, expresiones y acciones que tienen como límite las condiciones objetivas de su producción. Así, como resultado de una clase determinada de regularidades objetivas, los habitus se orientan a producir tipos de conducta y percepciones ajustadas a su contexto de realización, acciones “razonables” o de “sentido común” más que “racionales” -en el entendido de una teoría de la acción racional- a la vez que engendra prácticas orquestadas y objetivamente armonizadas entre sí fuera de toda concertación consciente (Bourdieu, 2006).

Lo que se ha dicho hasta el momento sobre el habitus y las prácticas se enmarca en la concepción relacional que Bourdieu tiene de la realidad social; esto es pensarla en términos de relaciones objetivas que existen independientemente de la conciencia y voluntad de los agentes.

En tal dirección el autor propone el concepto de campo²⁹⁴ como una red de relaciones objetivas entre posiciones siendo producto resultante de la institución de lo social en las cosas. Estas posiciones definen su existencia y determinaciones objetivas que imponen a sus ocupantes (agentes e instituciones) por su situación actual o potencial en la estructura de distribución de distintos tipos de poder o capital (económico, cultural, simbólico). Por lo tanto, el campo se presenta primordialmente como un escenario de relaciones de fuerza. Ahora, lo que nos interesa particularmente es la relación que se establece entre el campo y el habitus; siendo el primero una configuración objetiva entre posiciones, y el segundo un sistema de disposiciones, se puede decir que entre ambos existe ante todo una relación de condicionamiento: el campo estructura el habitus. Pero también es una relación de conocimiento o construcción cognoscitiva pues “el habitus contribuye a constituir el campo como mundo significativo, dotado de sentido” (Bourdieu, 1995: 87-88).

De tal manera la realidad social existe, en un sentido metafórico, dos veces: en las cosas (en los campos) y en las mentes (en los habitus); o dicho de otro modo, fuera y dentro de los agentes respectivamente. Por eso cobra sentido lo

²⁹⁴ Para profundizar más en este concepto se recomienda ver Bourdieu y Wacquant (1995) en el capítulo 2 titulado “La lógica de los campos”.

que anteriormente indicamos sobre el límite de las prácticas engendradas por los distintos tipos habitus: mientras estas disposiciones entren en juego en un campo determinado, las prácticas, acciones, representaciones o esquemas de percepción tendrán como único limitante las condiciones objetivas sociales e históricas de su producción. Siguiendo este argumento se debe agregar un elemento no mencionado anteriormente sobre los habitus, a saber su capacidad de generar prácticas distintas y distintivas según la posición que tengan los agentes en determinado campo, en virtud de la estructura y el volumen de los diversos tipos de capital: “de este modo, por ejemplo, el mismo comportamiento o el mismo bien puede parecerle distinguido a uno, pretencioso u ostentoso a otro, vulgar a un tercer” (Bourdieu, 1999: 20).

Valoramos entre lo percibido, lo concebido y lo vivido que adquiere vital importancia en la construcción conceptual. Dentro de este marco podemos decir que el modo de percibir la ciudad se estructura en base a una relación articuladora hegemónica, y por tanto discursos, que conciben de determinada manera lo urbano; o mejor dicho, que lo constituyen de una forma particular y por tanto condicionan su experiencia propia, la experiencia urbana. En ese aspecto, lo percibido, en tanto proceso basado en la escenificación de lo privado hacia lo público que teje un puente entre ambas esferas, da lugar a una serie de prácticas sociales urbanas que son menos las acciones libres de los individuos que el resultado de una estructura estructurante que define “lo razonable”. Por lo mismo, al contrario de lo que indica Olivier Mongin, creemos que las prácticas emanadas de la experiencia urbana no pueden ser infinitas ya que su límite son las condiciones objetivas de su producción “enmascaradas” por lo concebido. Es decir: el modo que desde las esferas de poder, desde los planificadores y urbanistas se concibe el tipo de experiencia urbana (lo percibido) condiciona las prácticas sociales “razonables” directamente vividas por los agentes que, en última instancia, materializan la experiencia urbana que las genera. Sin embargo, al ser las formas “mínimas” de vivir socialmente la ciudad, las prácticas de los agentes urbanos permitirían responder antagónicamente mediante usos alternativos en los espacios públicos; cabe la posibilidad que las prácticas urbanas busquen resistencia mediante usos y

significaciones propios de la vida social que disputen hegemonía desde, como diría Lefebvre, “es el espacio dominado que la imaginación busca cambiar y apropiar”, o en suma desde el directamente espacio vivido para subvertir dialécticamente su relación con la experiencia urbana.

El problema la inseguridad urbana como “muerte de la ciudad”²⁹⁵

La literatura consultada sobre el espacio público actual concuerda en que muchos refieren a la agorafobia urbana como proceso generalizado. Del mismo modo se reconoce el cambio de su rol en el contexto urbano. Considerando que la función del espacio público y sus modos de uso se establecen históricamente en su relación con la ciudad, Carrión (2004) señala que si alguna vez fue el elemento estructurante de la vida urbana, actualmente es una dimensión eminentemente estructurada y residual por cuando la vida social se organiza desde lo privado.

En ese aspecto, por ejemplo el rol de una plaza pública ha variado de ser el espacio de manifestación política a un lugar de contemplación.

El problema profundo que se vislumbra es que el deterioro del espacio público en su rol tradicional significaría la pérdida de la ciudad, la muerte de su espíritu ideal de albergar las diferencias, su posibilidad de conflicto o diálogo. La disolución y privatización del espacio público ciertamente son consecuencias de un modelo de desarrollo capitalista informacional que funciona a escala planetaria y que basa -espacialmente- la maximización de sus ganancias en la dispersión, fragmentación y centralización del proceso productivo. Del mismo modo la especialización flexible de la producción como antítesis del modelo fordista propio de la industrialización conlleva a un conflicto entre el carácter, en tanto valor ético que se atribuyen a los deseos y a la relación con los demás, y la experiencia personal (Sennett, 2000). El resultado:

²⁹⁵ Pérez Ahumada, Miguel. Sobre los discursos de la inseguridad urbana y el uso de espacios públicos. Prácticas sociales en miembros de organizaciones comunitarias del Barrio Yungay. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Antropología. Santiago, Noviembre 2007. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2007/cs-perez_m2/pdfAmont/cs-perez_m2.pdf

la construcción de subjetividades con sus certezas resquebrajadas en todos los ámbitos, que buscan la seguridad en el mercado de consumo (Bauman, 2004) y que son suspicaces de, incluso, ocupar sus espacios públicos.

a. Las ciudades del miedo²⁹⁶

La crisis del espacio público esbozada en el párrafo anterior puede ser reafirmada con la frase de Borja que ya presentamos: “en la ciudad no se teme a la naturaleza sino a los otros”. La presencia de miedo en la ciudad siempre se ha dado; el escenario preindustrial ha sido idealizado como un lugar de integración, cohesionada socialmente por los gremios y diferentes organizaciones y gobernado por instituciones fuertes. No obstante los peligros objetivos que la amenazaban era quizá tal vez más fuertes que los actuales: innumerables zonas suburbanas y urbanas sin control social, epidemias, infecciones, etc. donde “las fortalezas de los privilegiados, los guetos y la exclusión social constituían más la regla que la excepción” (Borja, 2003: 19). Por su parte la ciudad que nacía junto a la industrialización se suburbanizó rápidamente generando núcleos de inseguridad social tanto en estos espacios como en las zonas centrales degradadas.

Elementos propios de las dinámicas urbanas actuales como la metropolización difusa, la segregación residencial y la zonificación funcional de las esferas productivas repercute en la disolución de la ciudad en su capacidad integradora -¿alguna vez la tuvo?- tendiendo a privatizar el conjunto de espacios públicos que la componen. La desigualdad social está presente en todas las esferas de la sociedad; el mercado de trabajo formal es más reducido que la población económicamente activa, la distribución espacial (aunque con matices) presenta rasgos ligados a la estructura de clases, al igual que el acceso a los bienes y servicios de calidad. Así también ocurre con los “focos de la inseguridad”, los que responden menos a la pobreza que a la exclusión social, la desigualdad y

²⁹⁶ Pérez Ahumada, Miguel. Sobre los discursos de la inseguridad urbana y el uso de espacios públicos. Prácticas sociales en miembros de organizaciones comunitarias del Barrio Yungay. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Antropología. Santiago, Noviembre 2007. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2007/cs-perez_m2/pdfAmont/cs-perez_m2.pdf

la anomia. Quizá los mejores consejos que podría acoger un ciudadano es que debería refugiar sus prácticas sociales en un lugar menos peligroso y contaminado que el espacio público (Borja y Muxí, 2003).

No se trata de desconocer el estado de inseguridad que históricamente ha perneado a la ciudad y que durante las últimas décadas parece haber cobrado mayor importancia en las metrópolis del mundo, especialmente en América Latina; baste recordar la idea de Ciudad Pánico de Mongin (2006) como las representaciones, imágenes y discursos de la inseguridad en ciudades no europeas. Es más: se puede precisar que durante la década de los noventa en la región se registra un fuerte incremento en las tasas de criminalidad, en especial en aquellos delitos contra la vida y la integridad de las personas, así como una mayor participación de jóvenes en hechos delictuales y una internacionalización del crimen individual y organizado asociado al tráfico de armas y drogas (De la Puente y Torres, 2000). Lo que sí se discute, en cambio, es la objetivación en ciertos colectivos sociales procesos mayores como la desagregación social, pérdida de certezas y el sentido del “nosotros” (PNUD, 1998).

Obviando las distintas y múltiples variables que afectan de modo particular la configuración de un miedo generalizado, lo que parece evidente es que la presencia de grupos con una imagen de peligrosidad que ocupan ciertos espacios en la ciudad puede ser para que la opinión pública sobrevalore su impacto. Tal cual un círculo vicioso se pregon a viva voz la existencia de bandas organizadas del delito, se incentiva la demanda por servicios de seguridad, se conocen más hechos criminales y aumenta la inseguridad subjetiva. No es el crimen, sino el miedo al crimen lo que lleva a fortificar el territorio; “más que la violencia, uno de los nuevos principios de organización de la ciudad contemporánea es el temor a la violencia. Es el miedo del hombre metropolitano de poder ser agredido en su persona y en sus bienes, en cualquier parte y en cualquier momento” (Amendola, 2000: 316).

b. El miedo socializado: inseguridad y medios de comunicación de masas²⁹⁷

El círculo vicioso del miedo urbano comprende tres factores (Amendola, 2000): primero la dualidad permanente entre la promesa pendiente de alcanzar seguridad en el espacio urbano y la realidad objetivamente insegura por otra; el quebrantamiento de los criterios tradicionales de distribución de la violencia; y, la más importante, “la mezcla de la violencia verdadera y de la representada y/o reconstruida en el mundo de los media y del imaginario” (Amendola, 2000: 317). Como escribía Azún Candina (2005), el “monstruo social” de nuestros tiempos es el delincuente urbano: el que actúa en cualquier momento y ante quien poco y nada se puede hacer.

Frente a ese marco el concepto de seguridad, o mejor dicho de inseguridad, está totalmente socializado.

El citado Informe PNUD de 1998 señala que los medios de comunicaciones no son neutrales para la seguridad humana pues la afectan en tres aspectos: primero porque modelan el tipo sociabilidad y por tanto las formas de integración; segundo al condicionar esa integración mediante la conformación de lo público así también su incidencia en la capacidad crítica de la ciudadanía fortaleciéndola o desincentivándola; por último porque influyen de sobremanera en la producción, distribución y consumo de información y símbolos. En ese ámbito distingue a los tipos de medios de comunicación según su rol histórico y social. Si la prensa escrita ha recreado su función integradora en torno al Estado-nación en base a la discusión de lo político -y por tanto lo público-, la radio se transformó en el medio de expresión de la vida cotidiana y local. En ese contexto ingresa la televisión como el medio de la globalización que constituye la identidad nacional por contraste a las realidades externas y al constante vínculo establecido entre lo público y lo privado.

²⁹⁷ Pérez Ahumada, Miguel. Sobre los discursos de la inseguridad urbana y el uso de espacios públicos. Prácticas sociales en miembros de organizaciones comunitarias del Barrio Yungay. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Antropología. Santiago, Noviembre 2007. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2007/cs-perez_m2/pdfAmont/cs-perez_m2.pdf

De la Puente y Torres (2002) señalan que la mantención en la opinión pública de discursos sobre la inseguridad tienen mucho que ver con un interesante efecto de “agenda setting” (o establecimiento de agenda) lo que indica que la prioridad otorgada por la opinión ciudadana al tema delictivo se fundamentaría en la selección temática que realizan los medios de comunicación sobre tal fenómeno.

Los teóricos de la comunicación Maxwell E. McCombs y Donald L. Shaw (1986) se cuestionan si la prensa crea o no las cuestiones políticas y sociales mediante la elección de noticias que hace día a día. Sus primeros trabajos empíricos sobre el establecimiento de agenda en los medios masivos fueron para la elección presidencial de 1968 en los Estados Unidos. Entre sus conclusiones destacaron que por lo menos en el ámbito político el establecimiento de agenda no solo acentuó “una relación positiva entre lo que acentúan varios medios de comunicación y lo que los votantes llegan a estimar importante, [sino] también considera esta influencia como un inevitable subproducto del flujo normal de noticias” (McCombs y Shaw, 1986: 89).

Desde esa óptica puede indicarse que mientras aumente la relevancia de un tópico desde los medios de comunicación social, la importancia del mismo aumentará en la opinión pública.

No obstante, el establecimiento de agenda como concepto no se limita a problemáticas conceptuadas como importantes por el público, sino del mismo modo a atributos de estos objetos. Los autores citan el ejemplo de las visiones dominantes de los “consejos ciudadanos” en Estados Unidos expuestas en la prensa, los que estarían íntimamente asociados a la percepción ciudadana de los mismos.

Señalan los autores que desde esa óptica se puede comprender la función política de la comunicación masiva; por lo tanto se convierte en un espacio de disputa ideológica lo que cobra aún más validez, creemos, en la prensa escrita por el rol histórico que ha jugado en la construcción de proyectos políticos de

sociedad. Así, por ejemplo en el prólogo del libro *Discurso político y prensa escrita*. Un análisis sociológico, jurídico y lingüístico de Irene Vasilachis (1998) Teun van Dijk explica que, a propósito de discusiones en la prensa escrita sobre reformas laborales en la Argentina de fin de siglo, “las metáforas dominantes de la cobertura periodística del mundo del trabajo y la legislación laboral, definen modelos interpretativos que reflejan la alineación de los medios con los intereses de los empresarios, y el modo en que éstos son protegidos por el Estado” (1998: 18).

A pesar de que las realidades de la seguridad ciudadana y los conflictos laborales son de distinta naturaleza pues en los segundos se pone en juego el carácter clasista de la disputa, cuestión no tan clara en la primera, parece claro que el establecimiento de agenda de la inseguridad urbana desde los noventa ha jugado un rol importantísimo en la valoración ciudadana del problema. De hecho algunos autores han llegado a señalar que sería una de las causas de la relación desproporcionada entre inseguridad subjetiva y objetiva (Dastres, et. al, 2005).

El efecto simbólico que ejercen los medios de comunicación de masas cuando se trata de imaginar la ciudad no puede ni debe ser obviada. Dastres y Muzzopappa, (2003) hablan desde las teorías de los efectos ideológicos para explicar que en un contexto donde se muestre a la opinión pública mensajes homogéneos en forma reiterada, provoca un fenómeno de aculturación en que la ciudadanía se forma imágenes distorsionadas del entorno logrando, en nuestro caso, magnificar la sensación de miedo. Entonces los medios de comunicación serían significativos en “la construcción, discusión y difusión del temor, la percepción de riesgo y amenaza que experimenta la población. Por ende, la forma cómo se construyen y perciben los problemas públicos se relaciona con la imagen que es difundida/construida desde ellos” (Dammert, et. al., 2005: 28).

Modelos para combatir la inseguridad urbana²⁹⁸

Los enfoques actuales de intervención en seguridad urbana se basan en que el nivel de delito de una sociedad estaría explicado por la interacción de una serie de factores (demográfico y sociocultural, socioeconómicos, institucional y/o del entorno urbano) que promueven o disuaden la actividad criminal. Por lo tanto la centralidad de las políticas de seguridad urbana se da en determinar la manera de intervención de dichos factores que operan en la actividad criminal para lograr reducirla. El surgimiento de distintas iniciativas se corresponde con distintas concepciones ideológicas de la realidad y a lo largo de sus aplicaciones han tenido diversos alcances en sus objetivos propuestos. Muchas veces las políticas adoptadas para combatir la sensación de temor tienen consecuencias no previstas o externalidades que “siembran la suspicacia mutua, separan a la gente, la inducen a suponer conspiradores y enemigos ante cualquier disenso o argumento y acaban por volver más solitarios a los solos” (Bauman, 2001: 13). Los modelos de intervención que marcan las pautas a nivel mundial son las medidas represivas, el enfoque socio espacial de la seguridad urbana y la prevención del delito (Nieto, 2003).

Las medidas represivas son las estrategias más populares pues en muchas ocasiones entregan resultados inmediatos desde su aplicación. En términos generales los contenidos represivos de una política de seguridad consideran acciones conjuntas del sistema de justicia, penitenciario y las policías. Algunos ejemplos clásicos de medidas de control se asocian al aumento de penas carcelarias, una mayor dotación de efectivos policiales en la calle, el toque de queda para menores de edad y la disminución en la edad de responsabilidad penal. Sin embargo, muchas de las políticas represivas se construyen sobre ciertos mitos tales como considerar que el aumento de las penas disuade los actos criminales o que la detención por sospecha es el arma de control social. Asimismo se configura un imaginario social que reclama por este tipo de

²⁹⁸ Pérez Ahumada, Miguel. Sobre los discursos de la inseguridad urbana y el uso de espacios públicos. Prácticas sociales en miembros de organizaciones comunitarias del Barrio Yungay. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Antropología. Santiago, Noviembre 2007. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2007/cs-perez_m2/pdfAmont/cs-perez_m2.pdf

medidas por su efectividad inmediata, lo que se demuestra ingenuamente en que, por ejemplo, el crecimiento de la población carcelaria indica una neutralización de los delincuentes.

De la Puente y Torres (2000) indican que gran parte de las acciones de esta índole han sido promovidas por estudios que enfatizan el conocimiento de las características de las personas que delinquen, la etiología del delito, los procesos por los que los individuos se convierten en delincuentes o las carreras delictivas según tipologías de delito. Basadas en esta concepción la comunidad se concibe en términos pasivos, como víctimas potenciales que necesitan el accionar de la fuerza pública. Sin embargo la aplicación exclusiva de medidas represivas ha estado desacreditada por los costos económicos que trae al Estado y a los problemas vinculados a la vulnerabilidad de los derechos civiles que conlleva. Del mismo modo la acción de los aparatos represivos del Estado tiende a ser desigualitaria al centrar su foco en minorías sociales y en los sectores más desprotegidos de la población. No obstante lo anterior, es una de las más demandadas por la ciudadanía a pesar de que sus efectos positivos a largo plazo sean nulos.

En el enfoque socio-espacial de la seguridad urbana los acercamientos a la seguridad urbana la ciudad es vista solo como el telón de fondo donde ocurren los delitos olvidando que la ejecución de éstos se realiza en espacios sociales definidos. Frente a eso se propone una aproximación arquitectónica organizada bajo el supuesto que el reordenamiento de formas espaciales modifica el comportamiento y las estructuras sociales. Sin embargo, tanto ésta como otras visiones desde el urbanismo no han mostrado buenos resultados a sus objetivos propuestos (Nieto, 2003).

A propósito de las políticas de prevención del delito de De la Puente y Torres (2000, 2002) argumentan que todas las pretenden prevenir y reducir la frecuencia de actividades criminales haciéndolas imposibles o menos probables. La prevención del delito es un constructo político e ideológico del que se han derivado múltiples acciones prácticas en diferentes contextos socio históricos y en los que se han priorizado distintas dimensiones de la

prevención. Tal es la razón por la que no se ha podido generalizar una taxonomía global de estos modelos lo que redundará en una aplicación mixta e interdependiente de ellas. De la Puente y Torres (2000, 2002) enfatizan de manera detallada de lo que ya hemos mencionado de los tipos de prevenciones, consideran que se habla de “prevención primaria” cuando se busca incidir en las condiciones de vida de individuos marginales cuya probabilidad de ingresar a carreras delictivas es mayor, “prevención secundaria” cuando se intenta incidir en el contexto socio-espacial de comisión de un delito y de “prevención terciaria” cuando se enfoca un trabajo de reinserción y rehabilitación en los reos (de Rementería, 2005). Sin embargo, en palabras de De la Puente y Torres (2000, 2002) se puede identificar y describir cuatro estrategias aplicadas principalmente en países industrializados:

Prevención social primaria de conductas delictivas: estructurado desde las teorías clásicas de la etiología del delito, las acciones basadas en esta idea se caracterizan por propiciar la intervención de los organismos del Estado en el diseño e implementación de amplios programas de desarrollo económico y social a largo plazo en materias de educación, salud, vivienda, empleo y recreación para el segmento juvenil. Tuvo una aplicación generalizada durante el periodo del Estado Benefactor en Suecia, Inglaterra, Francia, Países Bajos entre otros países del viejo mundo, y en Canadá. La lógica de la propuesta implica que mejorando las condiciones de vida de los potenciales delincuentes es factible impedir que sigan la senda criminal.

Las investigaciones acopladas a este modelo preventivo han mostrado que los factores que predisponen a un individuo a iniciar una carrera criminal se vinculan, entre otros factores, con problemas familiares de abandono, maltrato e indiferencia de los padres hacia sus hijos; la deserción escolar; pertenencia a pandilla o bandas criminales; consumo excesivo de drogas y alcohol; persistencia de necesidades básicas que pudieran satisfacerse por medios ilícitos. Desde esa óptica se emprendieron una gran diversidad de programas enfocados principalmente a jóvenes vulnerables de sectores marginales.

Prevención situacional del delito: Aparece en Inglaterra a finales de los años setenta, pero logra una masificación en los años ochenta sobre todo en países que adoptaron políticas económicas neoliberales basadas en la racionalidad económica de los individuos. Hacia finales de los noventa ya se había convertido en un modelo hegemónico logrando una gran difusión en el mundo.

El supuesto de este modelo se basa en que la desigual distribución de los delitos se debe a la desigual distribución de oportunidades para cometerlos bajo el cálculo racional del delincuente en términos de costo-beneficio. La vieja máxima popular de que “la ocasión hace al ladrón” cobra gran sentido dentro de esta perspectiva, por lo que la disminución de las conductas delictivas ocurriría cuando se reduzcan, mediante la vigilancia y control, las posibilidades de su materialización.

Al contrario de la prevención social primaria, la variante situacional no nació de las discusiones asociadas a la etiología del delito sino de reflexiones pragmáticas sobre necesidad de reducir las oportunidades en la comisión de los ilícitos asumiendo que el modelo puede evitar tanto los delitos de oportunidad como los que implican un proceso de planeamiento. De tal modo, sumado al cálculo formal en términos de costo-beneficio que haría el delincuente, se acoge la idea de que en un medio físico seguro la ocurrencia de delitos disminuiría: “Desde esta perspectiva se procura hacer ‘más defendible’ el espacio que se habita, de modo que la estructura físico-espacial facilite el reconocimiento y control social de los extraños mediante la instalación de exclusas, barreras de control de acceso y salida, diseño de calles y pasajes, estructura de circulación, entre múltiples otras intervenciones de diseño arquitectónico” (De la Puente y Torres, 2002). A ello se agregan medidas propias del espacio público como la instalación de cámaras de vigilancia, iluminación de calles, entre muchas otras.

Las mayores críticas hacia la prevención situacional del delito remiten principalmente a sus fundamentos económicos derivados de la elección racional ya que simplifica la naturaleza de una enorme variedad de delitos y conductas antisociales existentes que no encajan con la automaximización de

los beneficios, como el caso de homicidios o violaciones. Además parece no ser efectiva con delincuentes reincidentes y profesionales quienes pueden ser capaces de remover obstáculos que solo en pocas ocasiones dificultan la comisión del delito; en el mejor de los casos, se lograría desplazar el acto criminal a otras áreas menos protegidas, permitir que éstas ocurran en otra ocasión o que el delincuente cometa otro diferente al que tenía planeado. De ahí se plantea una suerte de riesgo “privatizado” donde la seguridad se daría diferenciadamente en los espacios urbanos según el poder adquisitivo de las potenciales víctimas para proveerse de sistemas de seguridad.

La prevención Multi-agenciada del delito: el desarrollo de este modelo comenzó en años setenta en Suecia y Canadá mediante la conformación de “consejos de prevención de la delincuencia”, órgano participativo de una diversidad de actores sociales. Esta idea ha sido replicada en décadas posteriores en países como Finlandia, Noruega, Dinamarca, Francia e Inglaterra (Nieto, 2003). Lo que en última instancia se intenta, aparte del obvio interés por reducir la delincuencia, es la formación de una “responsabilidad ciudadana” alejada de las lógicas verticalistas de las medidas de Estado y de las acciones individuales satisfechas en el mercado. Por lo mismo se trata de evitar los vicios generados por los modelos de prevención situacional en los cuales las iniciativas privadas de seguridad para prevenir los delitos impactan de forma segregativa al espacio social. No obstante, al considerar la prevención situacional en políticas de prevención multi-agenciadas se corren los mismos riesgos que en dicho modelo.

Al generar instancias de prevención “desde abajo” se busca conciliar la seguridad ciudadana desde las categorías de los propios agentes urbanos; “según este modelo las estrategias de prevención tendrían que aplicarse a través de multi-agencias del Estado que incluyan una asociación entre la sociedad civil, la Policía y, especialmente, las autoridades locales que constituyen el foco natural para la coordinación con las instituciones sectoriales del Estado y por cierto con los organismos policiales” (De la Puente y Torres, 2000: 32). Sin embargo, la aplicación de programas orientados en esta posición

han debido lidiar con identidades e idiosincrasias particulares y con el grado cualitativamente diferenciado de compromiso ciudadano. Del mismo modo que la prevención situacional, se ha dicho que su principal defecto redunda en el desplazamiento del delito de carácter temporal, espacial, táctico (que se cometa con un procedimiento distinto) y funcional, esto es la ocurrencia de un ilícito no concebido originalmente por su autor.

Prevención comunitaria del delito: En alguna medida la antigua discusión entre quienes preconizaban el despojo absoluto del individuo racional paradigma del liberalismo de las instituciones burocrático-públicas encarnadas en el Estado y aquellos en que primaba lo social por sobre lo individual, ayudó a favorecer nuevamente la propagación de ideas comunitaristas en atención a que tematizaba como eje de debate el que la comunidad, más que el Estado o los sujetos sociales, la encargada de atenuar las problemáticas propias de la sociedad contemporánea. Los conceptos de “participación comunitaria” o en terminología inglesa el *empowerment community*, *responsability* y *solving-problems community* se hicieron cada vez más frecuentes a finales de los ochenta y en la década de los noventa mientras se intentaba dejar atrás las disputas entre las concepciones que abogaban por políticas de corte neoliberales y los partidarios del Estado Benefactor.

Por la complejidad semántica que presentaba la “comunidad” y lo heterogéneo de sus antecedentes que iban desde la tradición Judeo-Cristiana hasta el socialismo utópico, surgieron vertientes conservadoras del comunitarismo que intentaban una re-moralización de la sociedad en base a valores tradicionales extraviados en la vida contemporánea; De la Puente y Torres (Ibíd) precisan que para muchos de sus teóricos la familia heterosexual monogámica era por esencia la célula básica de la estabilidad social siendo, por ende, el medio crucial para controlar el delito.

Una de las aplicaciones más conocidas de la prevención comunitaria del delito es el Plan Tolerancia Cero aplicada por William Bratton, jefe de la Policía de Nueva York por encargo del alcalde Rudolf Guiliani electo 1993. El sustrato teórico se daba por la tesis de las “Ventanas Rotas” elaborada de James Q.

Wilson y George Kelling basado en la premisa que la actividad criminal era una consecuencia necesaria del desorden, de modo que su primacía en la ciudad se relacionaba con ambientes descuidados y bienes públicos maltratados. Una ventana rota de un edificio, decían, era una señal de descuido que motivaría a que otras ventanas fuesen dañadas.

Operacionalmente el Plan Tolerancia Cero comenzó por arrestar a los usuarios del metro que no pagaban su boleto, la detención de vagos, ebrios, prostitutas, limpiadores de parabrisas de autos, graffiteros, y todo quien resultara sospechoso. Mediante una re-organización total del departamento de policías cuyo objetivo era mejorar la eficiencia y eliminar la corrupción, se logró establecer una dotación de 38.000 policías para una ciudad de poco más de siete millones de habitantes.

Se incrementó notoriamente el patrullaje policial en barrios y sectores residenciales con una nueva modalidad: la ciudad fue dividida en distintas zonas a su vez diferenciadas en barrios a cargo de sus respectivos comandantes a quien se le encargaba elaborar informes periódicos de la actividad criminal en su perímetro y la movilización expedita de personal en caso que los necesitase. De la misma manera comenzó un proceso de “policiamiento vecinal” cuyo fin acercar relaciones entre policía y comunidad, ganar la confianza de los vecinos y potenciales delincuentes para, mediante actividades deportivas y recreativas, evitar que los jóvenes cayeran en redes delictuales. Por su parte en muchos barrios los habitantes formaron cuadrillas de vigilancia que recorrían el vecindario durante el día.

Las medidas represivas del Plan Tolerancia Cero han sido duramente criticadas por organizaciones pro derechos civiles ya que la acción policial cayó constantemente en prácticas arbitrarias principalmente en contra de las minorías étnicas y sectores sociales desposeídos lo que se ratifica en el “número de quejas por abuso policial [que] había aumentado en un 41% y se había duplicado el número de indemnizaciones pagadas en compensación a las víctimas de los abusos de 13,5 millones de dólares a 24 millones en 1997” (De la Puente y Torres, 2000: 37). De la misma forma hubo un crecimiento

exponencial del número de reclusos contribuyendo a aumentar el hacinamiento y el gasto público en la mantención y rehabilitación de los internos.

El Plan Barcelona es otro ejemplo de una política basada en la prevención comunitaria, pero con una orientación diferente a la anterior. En vista del crecimiento sostenido en la inseguridad objetiva y subjetiva en las décadas anteriores, con los recursos obtenidos a mediados de los ochenta para la organización de las Olimpiadas de 1992 se creó en la capital catalana una comisión que culminó con el Consejo de Seguridad Urbana de Barcelona.

Desde un enfoque urbanístico, asociado a otras medidas, se invirtieron grandes sumas de dinero en refaccionar espacios públicos de la urbe de forma que los ciudadanos pudieran utilizarlos de forma más segura. Más que conformar espacios públicos “defendibles” la intención era propiciar instancias abiertas de encuentro ciudadano a través de la construcción de parques y jardines, amplias veredas, centros cívicos y culturales, etc. En barrios deteriorados se construyeron plazas y complejos de entretención enfocados a hacer más amena la vida de los jóvenes marginales como un medio para generar sentimientos de pertenencia con la ciudad y la sociedad.

El urbanista catalán Jordi Borja pensaba que la seguridad se daría mientras la gente se aglomerara en los espacios públicos, de modo que el control social que ellos mismos pudieran ejercer fuera el factor disuasivo de la actividad criminal; así también sería más fácil recibir ayuda frente a algún riesgo.

En la arena uniformada se estableció que la función de las fuerzas policiales no era restablecer a toda costa el orden social, sino ser un factor que contribuyera a la integración social. En atención a esto se creó la “Policía de Proximidad” que valía la asignación de los policías a un mismo territorio durante tres o cuatro años para que pudiera ser identificado personalmente por los líderes vecinales. También se crearon Consejos de Seguridad en cada distrito de la ciudad que celebraba reuniones periódicas entre grupos sociales representativos del plano distrital y los jefes locales de la policía haciéndose co-responsables de la seguridad en el área.

Otro ejemplo asociado al modelo que describimos es la “Policía Comunitaria” donde se concibe el accionar policial inmerso de las redes sociales de una zona. Se trata que los efectivos policiales sean miembros de la comunidad. En Estados Unidos se han aplicado experiencias con estos enfoques en Nueva York, Kansas City, San Diego, Oakland, el suburbio de Los Ángeles entre otras.

Las características centrales del concepto hacen referencia a: la prevención del delito a partir de la organización de las comunidades de base; reorientación del patrullaje policial priorizando acciones preactivas más que reactivas; responsabilidad policial para con la comunidad; y descentralización del mando (De la Puente y Torres, 2000). De tal manera las acciones propias de una Policía Comunitaria consistirían en organizar grupos de vigilancia en barrios, realizar patrullajes a pie o en bicicleta, incorporar a civiles en tareas de vigilancia, realizar campañas preventivas en colegios, fortalecer lazos con grupos minoritarios y los de mayor vulnerabilidad, etc.

En Nueva York el programa de Patrullaje y Policías Comunitarias fue implementado como proyecto piloto en 1984 en un distrito de Brooklyn. Sin embargo, la estrategia no alcanzó buenos resultados en la disminución del delito impulsado por el consumo de crack entre las pandillas ni pudo superar la reticencia de la jerarquía policial a mayor libertad e iniciativa propia del policía comunitario, ni la desconfianza ciudadana en los uniformados. En esa línea De la Puente y Torres precisan que “la Policía Comunitaria no es una alternativa de éxito seguro en la prevención del delito pues supone requisitos y situaciones que muchas veces están ausentes, como sucede cuando en una comunidad residencial o local prevalece un estado de apatía y despreocupación entre los vecinos por su entorno” (2000: 44) a lo que se suma la recién mencionada suspicacia civil y la excesiva verticalidad del mando policial.

Hemos apreciado que desde distintos modelos de prevención se ha adoptado progresivamente una orientación “comunitaria” en el combate al delito lo que implica algún grado de participación de la ciudadanía ya sea en el diagnóstico, generación o implementación de distintos modelos. Por lo mismo esbozaremos

el modo en que entenderemos la participación de la sociedad civil en seguridad ciudadana y los alcances que nuestra perspectiva pueda tener.

El concepto de participación en la seguridad ciudadana²⁹⁹

a. Participación y ciudadanía en la sociedad contemporánea³⁰⁰

“Participación” es un concepto ambiguo, poco definido, que remite a diversos tipos de intervenciones. Pero el contexto de necesidad desde donde emerge la participación ciudadana está ligado a la pérdida de una definición única de la identidad delimitada al trabajo lo que lleva a que cada sujeto tiendan a representarse en un amplia gama de posiciones en la que ninguna tiene más importancia (Baño, 1998). A pesar de que Beck (1999) escribe en el contexto europeo, su descripción de la actual fase de la modernidad post industrial -o reflexiva como diría él- es un buen análisis de los rasgos que caracterizan la sociedad contemporánea y que permiten el nacimiento de una sociedad civil distinta a la de antes.

Según él estamos en presencia de un tránsito desde la modernidad industrial hacia una “modernidad reflexiva” cuya principal característica es la individualización de los sujetos³⁰¹. Si la sociedad industrial presentaba instituciones que encajaban a la perfección (familias, clases, etc.), el proceso de individualización propio de la “modernidad reflexiva” se define por el fin de todas las certezas de la modernidad pasada, así como la compulsión a buscar y encontrar nuevas certezas por sí mismo. Implica, pues, una construcción biográfica individualizada en la cual cada sujeto toma decisiones personales a lo largo de su vida (que obviamente contienen riesgos); pero estas decisiones no son para nada libres, sino que se enmarcan dentro de modelos

²⁹⁹ Pérez Ahumada, Miguel. Sobre los discursos de la inseguridad urbana y el uso de espacios públicos. Prácticas sociales en miembros de organizaciones comunitarias del Barrio Yungay. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Antropología. Santiago, Noviembre 2007. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2007/cs-perez_m2/pdfAmont/cs-perez_m2.pdf

³⁰⁰ Pérez Ahumada, Miguel. Sobre los discursos de la inseguridad urbana y el uso de espacios públicos. Prácticas sociales en miembros de organizaciones comunitarias del Barrio Yungay. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Antropología. Santiago, Noviembre 2007. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2007/cs-perez_m2/pdfAmont/cs-perez_m2.pdf

³⁰¹ Ahora bien, individualización no quiere decir atomización, aislamiento, soledad o el fin de cualquier tipo de sociedad sino la desintegración y la sustitución de formas de vida socioculturales tradicionales.

determinados, por ejemplo estudiar en un colegio de élite, sacar un título profesional en ciertas carreras para luego ocupar cierto lugar en la estructura de clases.

No obstante se pueda pensar, esta individualización no permanece en el ámbito privado, sino más bien se vuelve política en un nuevo sentido, pues los individuos individualizados ya no son “actores del rol” de la simple y clásica sociedad industrial. Al no restringir la política a la esfera estatal se puede señalar que estamos en presencia de un renacimiento de la subjetividad política, o de lo Ulrich Beck llama un triunfo de la subpolítica. Lo que en la concepción clásica de la política parece como una “no política retirada a la vida privada”, como “una nueva interioridad” o “ejercicio de la perplejidad”, puede ser considerado ahora como una nueva dimensión de lo político. Los individuos individualizados se alejan progresivamente del viejo orden institucional paso a paso; el “nido político” tradicional se abandona tema por tema. En ese mismo ámbito, hay que señalar que ahora no hay un mapa político claro y prolongado: la subpolítica es un espacio vacío de “participación ciudadana” que puede ser llenado tanto por contenidos “revolucionarios” o “reaccionarios”; en algún caso se puede ser de “izquierda” y en otro de “derecha” según las circunstancias. La subpolítica es, en definitiva, la estructuración de la sociedad desde abajo.

Según lo dicho más arriba, se puede señalar que la subpolítica se diferencia de la política porque: a) los actores aparecen en el escenario de la formación social fuera del sistema político formal (sistema de partidos, esfera estatal); b) no solo los actores sociales y políticos, sino también los individuos compiten con ellos y entre sí por el emergente poder de estructuración de lo político.

El objetivo primordial de la subpolítica es, más allá de poner en agenda temas antes no previstos, proteger a los individuos de los abusos de las élites autolegitimadas. Una sociedad subpolitizada quiere decir que la sociedad civil toma en sus manos asuntos de todas las esferas y campos de acción de la sociedad misma (desde problemas medioambientales hasta la creación de ciclo vías, por ejemplo) sin convicciones homogéneas, sin un consenso previo y sin

un plan maestro definido a priori. En suma, habiendo más participación ciudadana se lograría reducir la lógica centralista de poder de la política.

Como en muchos otros ámbitos, las nuevas articulaciones de la sociedad de la que somos parte ha modificado la concepción tradicional de ciudadanía. Ocampo (2000) señala que en la concepción clásica liberal la ciudadanía comprendía el ejercicio de la autonomía frente al Estado y de participación en la toma de decisiones de éste, preocupándose principalmente por el ejercicio de una ciudadanía civil. En esta nueva sociedad, mediada por la globalización, por la preponderancia de los medios de comunicación y por la centralidad y fluidez de la información y el conocimiento, el concepto de ciudadanía se amplía a la preocupación por derechos de bienestar, económico, sociales, culturales, que se debe procurar a las personas. El problema esencial es que la ciudadanía la integran aquellos que efectivamente pueden acceder con sus demandas a las esferas decisionales de la política formal. De esta forma, los excluidos o marginados, los que son precisamente quienes sufren los principales problemas de inequidad, quedan fuera de toda posibilidad de solucionar sus problemas, tanto individuales, como grupales.

La única posibilidad de solución, es tener un concepto ampliado de ciudadanía a través de la promoción de la exigibilidad y participación desde el mismo Estado y de todos los integrantes de la ciudadanía. Solo la orientación “dentro del sistema” de los problemas sociales particulares, a través del ejercicio de la soberanía, puede resolver la exclusión y con ello las desigualdades existentes.

En términos conceptuales la participación ciudadana Baño (1998) indica que se estaría haciendo referencia a una relación difusa entre Estado y sociedad civil donde la segunda se enfrenta a la primera mediante acciones de antemano están valoradas positivamente ya sea por los fines que pueda perseguir o por que la acción misma es expresión de un valor; en ese aspecto señala que “prácticamente se podría decir que lo primero que aparece es la intención de impulsar y desarrollar la participación ciudadana y luego se trata de determinar sus características y especificidades” (Baño, 1998: 26).

Tal como señalaba Beck, Baño asocia a la participación ciudadana con acciones no remitidas al ámbito estatal sino precisamente con los “nuevos movimientos sociales” que reclaman su derecho a la diversidad, a ser distintos. En eso Correa (1998) coincide que los juicios anteriores que la participación ciudadana resulta diferente a los movimientos obreros de antaño por los objetivos que se plantea y en especial por las características y la escala de su acción, a saber demandas temáticas y locales. Ahora, la complicación está en que al plantearse fuera de la esfera productiva y de la mediación del sistema político de partidos pueda considerárselos como una participación no política lo que resulta una paradoja por cuanto “ciudadanía” es precisamente el término que define a la participación política. Tal consideración resulta absurda ya que si bien la participación ciudadana no se mueve bajo lógicas partidistas o formales de acción política, sus demandas siempre se dirigen al Estado como principio de totalidad para que se reconozca como bien público, por ejemplo, el “derecho a ser distinto” (Baño, 1998).

Es decir la participación ciudadana como aspecto definitorio se ubica en el contexto de existencia de un poder público que es expresivo de la sociedad al que se interpela. Como toda cuestión de poder, lo que está en juego es la capacidad de decisión que tenga la ciudadanía sobre temas relevantes para ella. Entonces “la participación ciudadana debe ser entendida como un proceso amplio y abierto en la toma de las principales decisiones de interés común, que busca aportar en la creación de nuevas condiciones para la población o modificar las existentes para mejorarlas” (Camps, 2000: 237). Pero dichos intereses reconocidos como comunes surgen desde intereses privados que buscan posicionarse en lo público en su apelación al Estado, o tal como dice Baño (1998) lo que se pide con la participación es reconocer el carácter público que tiene un interés privado, pero que no se transforma en público sino que más bien se puede hacer pública la consideración de ese interés. En esa línea cobra mayor sentido lo que ya expresamos en la problematización: actualmente lo público no refiere más que a un conglomerado de reclamos individuales que piden canales de expresión y entendimiento a necesidades privadas físicas y emocionales; no es más que la suma de los ítems privados (Bauman, 2001).

b. Lo comunitario de la participación³⁰²

Parece ser que existe una sutil diferencia entre la participación ciudadana y la comunitaria, no obstante ambos conceptos remitan a ciertas acciones organizadas por la ciudadanía en beneficio común mediante un proceso en que los individuos dejan de ser pasivos y toman un rol activo en la consecución de sus demandas. Sin embargo, la especificada del segundo tipo de participación podría asociarse un cierto tipo de vida comunitaria -presente o ausente- que se debe potenciar y relaciones sociales enmarcadas en un territorio delimitado.

Según la lectura de Ferrán Camps (2000) es factible entender la participación comunitaria como el resultado “local” de un proceso más amplio de participación ciudadana que, mediante el empoderamiento de la sociedad civil, permite el desarrollo a nivel comunitario. El espacio local está igualmente presente en la definición de Mulet y Castanedo (2002) quienes entienden por participación comunitaria “el desarrollo de procesos reflexivos y continuos fundados en la acumulación de experiencias y la democratización de conocimientos mediante los cuales las comunidades se organizan para el logro de mejores condiciones de vida, realiza sus intereses, establecen sus necesidades y prioridades” (Mulet y Castanedo, 2002: 125, las cursivas son nuestras).

Para Camps (2000) la participación comunitaria hasta hace un tiempo se veía más como un proceso más cercano a la utopía que como una realidad concreta. Sin embargo, en la actualidad se vuelve necesaria por cuanto es la forma de propiciar el desarrollo de intereses locales lo que se ve ratificado por el amplio consenso que genera la implementación de estrategias participativas. No obstante, se plantean algunas visiones críticas sobre el actual impulso de la participación local en tanto pueda ser menos un espacio decisonal autónomo de la comunidad que un mecanismo de asimilación del Estado de las organizaciones locales. En ese contexto Camps precisa: “la participación

³⁰² Pérez Ahumada, Miguel. Sobre los discursos de la inseguridad urbana y el uso de espacios públicos. Prácticas sociales en miembros de organizaciones comunitarias del Barrio Yungay. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Antropología. Santiago, Noviembre 2007. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2007/cs-perez_m2/pdfAmont/cs-perez_m2.pdf

comunitaria es, en definitiva, un proceso que implica profundos cambios sociales. Como tal es esperable que genere resistencias. El dilema para los representantes públicos no es fácil de resolver y genera incertidumbre y miedo. Por un lado, se encuentran con la necesidad de acercarse a los ciudadanos, o mejor aún, que los ciudadanos se acerquen a sus representantes o gestores, pero al mismo tiempo sienten el temor de la participación. Necesitan aprobación y apoyo, pero temen que si los ciudadanos se involucran ello llegue a representar pérdida de control” (Camps, 2000: 233). En esa dirección todo tipo de promoción de las organizaciones comunitarias está siempre sujeta a los controles de la autonomía relativa que tendrían.

Se puede hablar de participación en la realización distintos ámbitos de la vida humana, ya sea sobre actividades deportivas, recreativas, vecinales, barriales, en fin, una serie de prácticas donde la participación se da de forma más espontánea y menos organizada. Pero de acuerdo a Sánchez (1991) los elementos propios de lo que se entiende por participación comunitaria remiten a problemas sociales de mayor trascendencia referidos a procesos productivos, diseño arquitectónico del entorno, programación de salud, administración de justicia, educación, entre muchos otros casos donde la participación se contiene una o más de estas condiciones: se realiza mediante organizaciones sociales, no en forma individual; están establecidos y diferenciados canales de participación (institucionales o no); y existen fines que motivan la participación.

La participación comunitaria es un medio de acción política no necesariamente formal, así como también de integración social y generación de capital social comunitario. En términos generales el capital social es “el conjunto de normas, instituciones, y organizaciones que promueven la confianza y la cooperación entre las personas, las comunidades y en la sociedad” (Durstun, 1999: 103).

Ahora bien el capital social comunitario es una forma específica de capital social que involucra el contenido informal de las instituciones que tienen por fin el bien común, lo que nos lleva a dos consecuencias (Durstun, 1999): 1) el capital social comunitario no es un recurso individual sino del conjunto de la comunidad local; 2) los participantes del capital social comunitario plantean

explícita o implícitamente el bien común como objetivo aunque éste no pueda lograrse. En el mismo sentido debe acararse que más allá de las instituciones formales orientadas a la comunidad (junta de vecinos, cooperativas), es la institucionalidad informal - prácticas sociales y relaciones interpersonales- dentro y fuera de las organizaciones lo que determina el real funcionamiento de las mismas. Por lo tanto la generación desde arriba de espacios de participación comunitaria puede no tener relación con la real capacidad de movilización y legitimidad que las organizaciones tengan dentro del territorio; aún es más, ellas pueden generar desconfianza entre los individuos no participantes.

c. Participación comunitaria y seguridad ciudadana³⁰³

En términos generales podemos señalar que a nivel mundial ha existido una progresiva aceptación de perspectivas participativas en seguridad ciudadana; se ha tomado conciencia que el control y la sanción no pueden ser las únicas formas de enfrentar el delito. Según Fröhling (1998) muchos de programas de intervención delictual que se han propuesto se enmarcan en dos grandes propósitos: a) incidir en una mayor organización y participación social con el fin de aumentar el control informal de la actividad criminal; y b) poner en práctica enfoques situacionales de prevención en espacios de comunidad.

A propósito del primer tipo de medidas, “su fundamento se encuentra en la creencia que un factor contribuyente al aumento de la delincuencia y del temor frente a ella consiste en la incapacidad de los residentes en un barrio para hacer efectivos los valores que comparten y para mantener un control efectivo sobre sus conductas” (Fröhling, 1998: 247). Ahora, dentro de lo novedoso que pueda resultar esta perspectiva, creemos que ella no es del todo original. Resaltamos los aportes de la Escuela Ecológica de Chicago, podemos aseverar que desde entonces existía la consideración de que la comunidad era la llamada a ser el grupo de control de potenciales delincuentes.

³⁰³ Pérez Ahumada, Miguel. Sobre los discursos de la inseguridad urbana y el uso de espacios públicos. Prácticas sociales en miembros de organizaciones comunitarias del Barrio Yungay. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Antropología. Santiago, Noviembre 2007. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2007/cs-perez_m2/pdfAmont/cs-perez_m2.pdf

Para los ecólogos de Chicago el barrio era por esencia el espacio que albergaba la “vida comunitaria” preindustrial en la gran ciudad cuya disrupción sería el factor decisivo en la generación de conductas antisociales. La delincuencia, por ende, era un resultado natural de la disolución de vínculos comunitarios sin los cuales no habría anclaje normativo entre los individuos, cuestión que hacía necesaria una intervención que restableciera la antigua normatividad social y espacial en el territorio. De lo que se trataba era reestablecer el “sentimiento de vecindario” y el apego a los valores tradicionales.

En esa misma dirección se inscribe la “teoría de las ventanas rotas” al postular que el aumento de la moralidad de la comunidad y su sistema de control informal, así como su orden y limpieza espacial, las oportunidades para propiciar carreras delictivas se disminuirían. Bajo una perspectiva racionalista, dicho modelo supone que la criminalidad es causada principalmente por la falta de mecanismos de control o de vigilancia permanente; sin embargo “asumir que el control informal puede disminuir la problemática de la criminalidad resulta por lo menos optimista y de hecho poco realista” (Dammert y Lunecke; 2004: 21).

Ahora bien, hemos dicho que el segundo tipo de acciones comunitarias de seguridad se relacionan con enfoques de prevención situacional del delito ya descrito largamente en el apartado anterior y cuya característica está en dar mayor énfasis al análisis del hecho delictivo que al victimario como ocurría con la perspectiva anterior. Lo que parece interesante destacar es la forma particular como entiende la comunidad, esto es asociarla a un lugar, a un territorio particularizado donde habita determinado grupo de personas. Así se presta mayor atención a zonas dentro de una comunidad que son potencialmente más inseguras que otras lo que lleva a enfrentar situacionalmente el delito o a hacer más “defendible” el espacio.

Al respecto Dammert y Lunecke (2004) precisan que esas consideraciones son un arma de doble filo pues si bien permite localizar espacialmente la distribución del delito, a la vez puede llevar a segregar y estigmatizar ciertas

zonas subjetivamente más inseguras. Así por ejemplo, bajo el argumento de que la comunidad organizada es la llamada a defender su espacio, en países como Estados Unidos grupos de vecinos se han congregado bajo el nombre “Not in my backyard” (No en mi patio) oponiéndose tenazmente a la instalación de viviendas sociales y centros de rehabilitación de drogadictos en “sus comunidades”.

En América Latina la participación comunitaria en temas de seguridad se asocia a dos tipos de iniciativas: primero las generadas “espontáneamente” desde la ciudadanía a modo de respuesta al dejo de las autoridades, y segundo las iniciativas propias del Gobierno y las autoridades policiales. Dentro de estas últimas es posible reconocer en ellas tres objetivos específicos (Dammert, 2003b): 1) mejorar la deteriorada relación entre policías y comunidad para consolidar un trabajo coordinado donde la segunda participe activamente en la prevención de la criminalidad y respalde el accionar policial; 2) fortalecer las redes sociales comunitarias con el fin de generar capital social; 3) consolidar procesos de descentralización que otorgue cada vez más atribuciones a los municipios en la formación e implementación de estrategias de seguridad.

El acercamiento entre la Policía y la comunidad ha sido uno de los temas de mayor importancia en las políticas participativas por cuanto la vinculación de fuerzas policiales con crímenes sistemáticos durante las dictaduras militares de la región generó un fuerte distanciamiento y desconfianza desde la sociedad civil hacia los uniformados.

Por su parte la generación de capital social mediante participación ha sido valorizada pues permitiría no solo controlar informalmente los delitos sino también disminuir la sensación de inseguridad. Frühling (1998) indica que diversos estudios han señalado que a mayor grado de participación es previsible la existencia de una mayor capacidad para presionar y actuar en función de intereses compartidos lo que sería especialmente observable en medidas contra el crimen. Sobre inseguridad subjetiva, Dammert y Malone (2003) propone la hipótesis que los individuos que participan en organizaciones

sociales deberían registrar un nivel más bajo de inseguridad subjetiva porque su acción coordinada, aparte de ser un mecanismo de control informal, elevaría la confianza interpersonal y el capital social.

La hipótesis anterior creemos que define a grandes rasgos las medidas de participación comunitaria en seguridad. Obviando las diferencias ideológicas que subyacen a las concepciones de “comunidad”, la promoción de vida comunitaria y participación se asocia tanto al control social que puedan ejercer los individuos en su territorio como al fortalecimiento de la confianza mutua entre vecinos; así también, sobre todo en nuestra región, está la idea de regenerar las relaciones entre la Policía y la sociedad civil. Lo que acentuamos es que las iniciativas en la materia ya no deben lidiar solo con los crímenes realmente acontecidos, sino también con el miedo ciudadano a ser víctima de un delito, desde donde el concepto de capital social comunitario en materia participativa adquiere una preponderancia insoslayable.

Capital Social³⁰⁴

De acuerdo a la recopilación bibliográfica, se han obtenido diversas nociones de capital social. La primera que se presenta señala que el capital social es “el conjunto de normas, instituciones y organizaciones que promueven la confianza, la ayuda recíproca y la cooperación” (Durstun, 2000).

Este capital puede considerarse como “un recurso que sumado a otros factores, permite generar beneficios a quienes lo poseen” (Durstun, 2000). En este sentido, los beneficios pueden ser de tipo económico, cultural o social.

Otra definición ad-hoc en esta línea, es la que plantea Putnam (1993), en que señala que el capital social “son los aspectos de las organizaciones sociales, tales como las redes, las normas y la confianza, que facilitan la acción y la cooperación para beneficio mutuo”. Es de suma importancia la definición anterior, debido a que introduce el concepto de organizaciones sociales, que

³⁰⁴ Núñez Morales, Nicolás Andrés. Relación entre capital social y seguridad ciudadana en la Comuna de la Pintana. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Departamento de Ingeniería Industrial. Santiago de Chile. 2010. Recuperado: file:///C:/Users/pc11/Downloads/cf-nunez_nm.pdf

para este trabajo, son el principal objeto de estudio en esta memoria. De la misma manera, investigadores como Bourdieu (1985) o Coleman (1990) plantean el capital como atributo de grupos y organizaciones, no de personas individuales. Las personas se benefician de este capital social “comunitario”

Por esto, es importante hacer una separación de conceptos entre el capital social individual (que si bien no existe unanimidad al reconocer su existencia, muchos investigadores lo consideran válido) y el capital social comunitario. El primero hace alusión a las relaciones entre personas, basadas en la confianza y el conocimiento mutuo, que generan una suerte de “crédito que ha acumulado la persona en forma de reciprocidad difusa que puede reclamar en momentos de necesidad” (Durstun, 2000), que se basa en las relaciones y no en la persona misma.

En cambio, el capital social comunitario se basa en las normas y estructuras de las instituciones (una especie de marco de acción para las personas que participan en las organizaciones). En términos relacionales, se basa en “sistemas complejos” (Durstun, 2000), que es la estructura compuesta por varias partes interconectadas (que en este caso serían las personas) cuyas conexiones tienen información adicional que puede no estar organizada (Waissbluth, 2008). A partir de las interacciones, las normas y las relaciones sociales entre personas surge este sistema complejo que es la institución social, cuyo objetivo es la satisfacción de necesidades de diversa índole de las personas. El capital social comunitario no es propiedad de nadie, pero contribuye al beneficio del grupo (Durstun, 2000).

Entre los beneficios del capital social comunitario se pueden considerar los siguientes:

- Control social
- Creación de confianza entre miembros
- Cooperación coordinada
- Movilización y gestión de recursos comunitarios

– Estructuras de trabajo en equipo.

Análisis de Redes Sociales³⁰⁵

En primer término es importante definir lo que es una red social. Se define como una serie de nodos (que pueden ser personas y organizaciones) que se conectan unos con otros en virtud de las interacciones que tienen unos nodos con otros. De este modo, es posible ilustrar estas interacciones mediante un grafo, que es una representación visual de la red. La teoría de redes sociales parte de la premisa de que las personas u organizaciones influyen en otras, y que diferentes posiciones en una red implica la distribución no uniforme de ideas, recursos materiales y emocionales.

Entender la estructura de esta red es esencial para conocer y entender las interacciones, oportunidades y limitaciones de los diferentes componentes, y el capital social inherente a esta red (Borgatti). El capital social presente en la red le permite a las organizaciones acceder a recursos, mejorar la calidad de vida de los miembros y de la comunidad, y fortalecer la participación ciudadana.

Al comprender inicialmente la red como un conjunto de vínculos entre los actores, se observa que este conjunto reúne variados recursos, que pueden ser materiales, emocionales, laborales, de control social, de información o apoyo. Cada red tiene un capital social (que para el contexto de teoría de redes sociales se podría entender como la suma de recursos presentes en una red, aunque esta definición no es completamente rigurosa), que debido a la asimetría de lazos y las otras características estructurales (tales como la densidad de relaciones, y la posición en la red) proporciona la distribución desigual de recursos entre los nodos de la red.

De acuerdo con Wellman, el análisis de redes es una forma global y pragmática de considerar la estructura social a partir del estudio directo de los patrones de apego a acceder a los recursos en un sistema social; es decir, el tamaño de los

³⁰⁵ Núñez Morales, Nicolás Andrés. Relación entre capital social y seguridad ciudadana en la Comuna de la Pintana. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Departamento de Ingeniería Industrial. Santiago de Chile. 2010. Recuperado: file:///C:/Users/pc11/Downloads/cf-nunez_nm.pdf

sistemas sociales y cómo las relaciones de interconexión se restringe el comportamiento individual y el intercambio entre los nodos (personas u organizaciones). Este tipo de análisis, según el autor, permite el seguimiento del flujo de información, identificar las fuentes y los objetivos y determinar la existencia de las limitaciones estructurales que afectan el flujo de recursos. En esta perspectiva, se argumenta que el análisis de la movilización de recursos puede explicar el comportamiento del grupo estudiado; es decir, los patrones de los vínculos entre los grupos de interés la organización de los comportamientos y vínculos directos e indirectos proporcionan los diferentes flujos de recursos entre los individuos y grupos.

Por otra parte, el hecho de que cada relación abre posibilidades para las conexiones a otras redes, subraya que las estructuras de estas redes influyen en el acceso a los recursos, teniendo en cuenta los vínculos directos e indirectos, estos recursos son de contenido y el flujo es diversificado.

Wellman enfatiza la importancia de analizar la estructura y forma de la red para comprender cómo los diferentes nodos tienen acceso a los recursos que circulan en la red, que eventualmente pueden ser escasos. Así, el concepto de capital social no se explica solo por el conjunto de recursos y posibilidades que ofrece la red, sino también por cómo las relaciones se establecen en esta estructura y el potencial de cambio que estas redes tienen que ajustarse de manera diferente cuando sea necesario y la apertura de la misma a redes más amplias.

Por tanto, la idea de aplicar la metodología de análisis de redes sociales tiene gran relevancia, en términos de conocer cómo es la dinámica de las organizaciones comunitarias, a fin de detectar qué interacciones se producen. Esta es una de las grandes fortalezas del ARS (Análisis de redes sociales), ya que permite saber qué organizaciones tienen alto capital social (entendiendo el capital social como el número de relaciones), y así saber si el nivel de desarrollo organizacional responde a un elevado nivel de capital social. Esto es, indagar si hay una correlación entre el número de interacciones, y el

desarrollo de la organización (asumiendo este último concepto como acceso a recursos, mejor calidad de vida de sus socios, etc.)

Otra pregunta que es posible responder a partir del ARS (Análisis de redes sociales), es si existen organizaciones que sean “reconocidas” dentro de una red de organizaciones sociales. Esta pregunta es muy pertinente en virtud de que la asignación de recursos económicos y técnicos puede hacerse más eficientemente, si eventualmente se logran detectar estos “hot spots”, que vendrían a ser las organizaciones que tienen un cierto grado de reconocimiento entre aquellas con las que interactúan. En esta línea, la importancia de detectar a estas organizaciones radica en el hecho de que parte de la ejecución de las políticas públicas se puede delegar a estas organizaciones comunitarias, ya sea como “núcleos distribuidores” de información, e incluso de recursos económicos.

Según Hanneman (2000), el Análisis de Redes Sociales es un lenguaje especializado para describir la estructura y el contenido de los conjuntos de observaciones y el personal estudiado por la descripción de la relación entre los actores, teniendo en cuenta las posiciones y su participación.

Así, el punto de partida para este análisis es completa y exacta descripción de la estructura de relaciones, de la explotación de todas las relaciones entre cada par de actores en la población.

3.3 Marco conceptual.

Fundamentos políticos criminales de la seguridad ciudadana.

Principios doctrinarios relativos al combate de la criminalidad para garantizar los derechos y libertades del ciudadano.

Derechos fundamentales

Aquellos Derechos Humanos reconocidos en la legislación vigente de un Estado determinado y bajo la protección de su fuerza coactiva.

Control

Son instrumentos que utiliza un gobierno para controlar las actividades de sus ciudadanos.

Delincuencia

La delincuencia está vinculada a las personas que violan las leyes y al conjunto de los delitos.

Violencia

El uso intencional de la fuerza o el poder físico, de hecho o como amenaza, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones.

PNP

Misión

La Policía Nacional del Perú es una institución del Estado que tiene por misión garantizar, mantener y restablecer el orden interno, prestar protección y ayuda a las personas y a la comunidad, garantizar el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y privado, prevenir, investigar y combatir la delincuencia; vigilar y controlar las fronteras; con el propósito de defender a la sociedad y a las personas, a fin de permitir su pleno desarrollo, en el marco de una cultura de paz y de respeto a los Derechos Humanos.

Visión

Policía moderna, eficiente y cohesionada al servicio de la sociedad y del Estado, comprometida con una cultura de paz, con vocación de servicio y reconocida por su respeto irrestricto a la persona, los Derechos Humanos, la Constitución y las leyes, por su integración con la comunidad, por su honestidad, disciplina y liderazgo de sus miembros.

Finalidad fundamental

La finalidad fundamental de la Policía Nacional del Perú es garantizar, mantener y restablecer el orden interno. Presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad. Garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y privado. Previene, investiga y combate la delincuencia. Vigila y controla las fronteras.

FF.AA.

Se conoce como Fuerzas Armadas al Ejército, Marina y Fuerza Aérea de un Estado. Estas fuerzas están compuestas por hombres quienes cuentan con la instrucción y el permiso para manejar armamento de acuerdo a lo establecido por la constitución.

Programa social

Es una expresión que permite identificar al conjunto de acciones que se organizan con el propósito de mejorar las condiciones de vida en una determinada región.

Sistema penitenciario

Existen tres conceptos muy concatenados el de Sistema, Régimen y Tratamiento Penitenciario. Se Define el Sistema penitenciario como La organización creada por el Estado para la ejecución de las sanciones penas (penas o medidas de seguridad) que importan privación o restricción de la libertad individual como condición sin la cual no es posible para su efectividad.

En el sistema, tienen cabida los distintos regímenes que en el momento dado lo integran.

Régimen Penitenciario. Es el conjunto de condiciones e influencias que se reúnen en una institución para procurar la obtención de la finalidad particular que le asigne a la sanción penal con relación a una serie de delincuentes criminológicamente integrada.

Reeducación

En el sistema penitenciario se orienta a mejorar la formación del detenido para que éste pueda reinsertarse en la sociedad. En estos casos, son comunes las actividades plásticas y artísticas, así como la educación en algún oficio, para ofrecer a estas personas una salida laboral, una vez finalizada la sentencia.

Reinserción social

El término reinserción se emplea cuando se quiere dar cuenta de la situación de integrar nuevamente en la sociedad o comunidad a aquel individuo que por una determinada razón se encontraba viviendo por fuera de la misma. La mayoría de las veces esa razón se debe a un accionar delictivo; es decir, un individuo que mató o robó y fue sentenciado a prisión por tal conducta, una vez que cumple su condena, de uno, dos o veinte años, tendrá el derecho que le adjudica la ley de salir en libertad y con él, por tanto, la posibilidad de reinsertarse en la sociedad, de volver a vivir con otros individuos respetando los derechos de éstos como principal misión y también disponiendo de obligaciones.

4 Tipos de investigación

Nuestra investigación ha sido causal correlacional ya que estudiamos el porqué de la variable independiente sobre la dependiente, asimismo medimos la relación entre las dos variables.

4.1 Investigación descriptiva.

Detallamos los componentes relevantes que constituyen los fundamentos políticos – criminales de la seguridad ciudadana en los lineamientos del Estado peruano.

4.2 Investigación correlacional.

Medimos el nivel de relación entre la variable independiente y variable dependiente.

4.3 Investigación explicativa.

Examinamos la relación causal de la variable independiente sobre la dependiente.

5 Hipótesis de la investigación

5.1 Hipótesis general.

Los fundamentos políticos – criminales de la seguridad ciudadana en los lineamientos del Estado Peruano han sido entendidos y aplicados desde la perspectiva legislativa, valores superiores del derecho, enfoques interdisciplinarios acorde a las circunstancias históricas, sin embargo aún no ha construido sistemáticamente una referencia objetiva de las condiciones sustanciales que caracterizan la criminalidad en su multidimensionalidad en nuestro contexto.

5.2 Hipótesis específicas.

El enfoque legislativo que tiene el Estado peruano sobre la delincuencia desde la concepción de la seguridad ciudadana se funda en la coherencia y eficacia pero aún está pendiente su conexión con la disminución real del crimen y actividad delictiva.

Es necesario articular la aplicación del concepto de seguridad ciudadana en los lineamientos del Estado peruano a un sistema fáctico, normativo y axiológico para indicar de forma concreta la singularidad, regulación, reproducción, transformación, interrelación, historia de la delincuencia en el Perú.

5.3 Operacionalización de variables

5.3.1 Variables independientes.

Los fundamentos políticos – criminales de la seguridad ciudadana.

Indicadores.

Concepción doctrinaria sobre seguridad ciudadana.

Legislación sobre seguridad ciudadana.

Interpretación legalista y procesal sobre seguridad ciudadana.

5.3.2 Variables dependientes.

Los lineamientos del Estado peruano.

Indicadores.

Discurso sobre seguridad ciudadana del Estado peruano.

Orientación de la seguridad ciudadana del Estado peruano.

Lucha anticriminal del Estado peruano.

6 Nivel de investigación.

El nivel de investigación ha sido descriptivo ya que detallo datos de los fundamentos políticos – criminales de la seguridad ciudadana en los lineamientos del Estado Peruano. Asimismo tiene un nivel explicativo que fundamenta la incidencia de los Fundamentos políticos – criminales de la seguridad ciudadana en los lineamientos del Estado Peruano.

7 Método de investigación.

He utilizado el método analítico y método sintético. El método analítico examina la metodología para determinar los fundamentos políticos – criminales de la seguridad ciudadana en los lineamientos del Estado Peruano.

El método sintético examina la metodología para determinar los fundamentos políticos – criminales de la seguridad ciudadana en los lineamientos del Estado Peruano uniendo sistemáticamente los elementos de la variable independiente y la variable dependiente.

8 Diseño de la investigación.

En el diseño de investigación he tratado las variables (los fundamentos políticos – criminales de la seguridad ciudadana y los lineamientos del Estado peruano).

La investigación enfocó el diseño no experimental.

Diseños no experimentales

Investigación no experimental.

La investigación no experimental la hemos realizado sin manipular deliberadamente las variables. No hemos variado intencionalmente las

variables independientes. Hemos observado el fenómeno tal y como se dio en el contexto natural.

Hemos observado la situación ya existente, no provocada intencionalmente por el investigador. En la investigación no experimental las variables independientes ya habían ocurrido, el investigador no tuvo control directo sobre dichas variables, no pudo influir sobre ellas porque ya habían sucedido, al igual que sus efectos.

A partir de este enfoque hemos desarrollado el diseño transeccional correlacional/causal

Diseño transeccional correlacional/causal

El diseño transeccional correlacional/causal ha tenido como objetivo describir relaciones entre las dos variables en un momento determinado. En este diseño hemos medido la relación entre las dos variables en un tiempo determinado.

9 Unidad de análisis.

Personas (expertos en seguridad ciudadana).

10 Población y muestra.

Una población es el conjunto de todos los casos que concuerdan con una serie de especificaciones (Selítiz, 1974). La población se situó en torno a sus características de contenido (especialistas en Seguridad Ciudadana), lugar (Estado peruano) y en el tiempo (2011-2012). La delimitación de las características de la población no solo ha dependido de los objetivos del estudio, sino de otras razones prácticas.

Nuestra población ha sido 50 especialistas en seguridad ciudadana.

La muestra suele ser definida como un subgrupo de la población (Sudman, 1976). Para seleccionar la muestra he delimitado las características de la población.

Tipos de muestra

La muestra ha sido no probabilística. La obtuve definiendo las características de la población, el tamaño de la muestra y a través de una selección aleatoria y/o mecánica de las unidades de análisis. Esta muestra ha dependido de causas relacionadas con las características del investigador; es decir, del proceso de toma de decisiones del investigador, y esta decisión ha estado supeditada a los objetivos del estudio, del esquema de investigación y de la contribución que se pensó hacer con el estudio.

La ventaja de la muestra no probabilística ha sido su utilidad para el diseño del estudio propuesto, que ha requerido de una cuidadosa y controlada elección de sujetos con características especificadas (especialización en seguridad ciudadana).

La muestra ha sido 25 especialistas en seguridad ciudadana.

La muestra de expertos

En este estudio ha sido necesaria la opinión de sujetos expertos en el tema.

11 Técnicas de recolección de datos.

Utilicé la encuesta y mediante la muestra utilicé una fracción de la población bajo estudio. El instrumento de la técnica de investigación fue el cuestionario, que es el conjunto de preguntas respecto de las variables a medir. Ha sido congruente con el planteamiento del problema e hipótesis.

El cuestionario ha reunido tres requisitos esenciales: confiabilidad, validez y objetividad.

La confiabilidad del cuestionario se ha referido al grado en que su aplicación repetida al mismo individuo un objeto producirá resultados iguales.

La validez se refirió al grado en que el cuestionario realmente midió la variable que pretende medir (los fundamentos políticos – criminales de la seguridad ciudadana y los lineamientos del Estado peruano.)

La validez es un concepto que ha tenido como contenido diferentes tipos de evidencia 1) evidencia relacionada con el contenido, 2) evidencia relacionada con el criterio 3) evidencia relacionada con el constructo.

Evidencia relacionada con el contenido.

Se refiere al grado en que el cuestionario reflejó el dominio específico de contenido de lo que se midió, es decir la seguridad ciudadana. Es el grado en el que la medición del cuestionario representó al concepto o variable medida.

Evidencia relacionada con el criterio.

La validez de criterio estableció la validez del cuestionario al comparar sus resultados con los de algún criterio externo que pretendió medir lo mismo (los fundamentos políticos – criminales de la seguridad ciudadana).

Evidencia relacionada con el constructo.

Desde una perspectiva científica es relevante la evidencia, y se refirió a qué tan exitosamente el cuestionario representó y midió un concepto teórico (los fundamentos políticos – criminales de la seguridad ciudadana y los lineamientos del Estado peruano).

Relación entre la confiabilidad y la validez.

El cuestionario puede ser confiable, pero no necesariamente válido. Por ello fue requisito que el cuestionario demuestre su confiabilidad y validez en la medición.

Medición es el proceso de vincular conceptos abstractos con indicadores empíricos, el cual se realizó mediante un plan explícito y organizado para clasificar (y con frecuencia cuantificar) los datos disponibles (los indicadores), en términos del concepto (los fundamentos políticos – criminales de la seguridad ciudadana y los lineamientos del Estado peruano) que el investigador tuvo en mente. En este proceso, el instrumento de medición o de recolección de datos tuvo un papel central.

Tres cuestiones fundamentales que se han tenido en cuenta en la elaboración del cuestionario.

El tránsito de la variable al ítem.

Cuando construí el cuestionario, el proceso más lógico para hacerlo ha sido transitar de la variable (variable independiente y variable dependiente) a sus dimensiones o componentes, luego los indicadores y finalmente a los ítems o reactivos.

Codificación

Codifiqué los datos, lo cual significó asignar un valor numérico o símbolo que los represente. Es decir, a las categorías (opciones de respuesta o valores) de cada ítem y variable se les asignó valores numéricos o signos que tuvieron un significado en la medición.

Tipos de preguntas del cuestionario.

Cerradas.

Contiene categorías u opciones de respuesta que han sido previamente delimitadas.

Precodificación

Codifiqué las respuestas de los especialistas en Seguridad Ciudadana a las preguntas del cuestionario, y esto significó asignarles símbolos o valores numéricos y que cuando se tienen preguntas cerradas es posible codificar a priori o precodificar las opciones de respuesta, e incluir esta precodificación en el cuestionario.

Escalamiento tipo Likert.

Este método desarrollado por Rensis Likert en 1932, consiste en un conjunto de ítems que presentamos en forma de afirmaciones o juicios, entre los cuales se pidió la reacción de los especialistas en temas de seguridad ciudadana. Es decir, se presentó cada afirmación y se solicitó al especialista que externase su

reacción eligiendo uno de los cinco puntos o categorías de escala. A cada punto se le asignó un valor numérico.

12 Análisis e interpretación de la información (análisis de datos).

Una vez que los datos han sido codificados y transferidos a la matriz, así como guardados en el archivo, procedí a analizarlos.

El análisis de los datos se efectuó sobre la matriz de datos utilizando un programa de computadora.

Fase 1 Seleccioné un programa de análisis.

Fase 2: Ejecuté el programa: SPSS.

Fase 3: Exploré los datos:

- a) Analicé descriptivamente los datos por variable.
- b) Visualicé los datos por variable.

Fase 4: Evalué la contabilidad y validez logradas por el cuestionario.

Fase 5: Analicé mediante pruebas estadísticas las hipótesis planteadas en la investigación (análisis estadístico inferencial).

Fase 6: Realicé análisis adicionales.

Fase 7: Preparé los resultados para presentarlos (tablas, gráficas, cuadros, etc.)

Los análisis han dependido de tres factores:

- a) El nivel de medición de las variables (variable independiente y variable dependiente).
- b) La manera como se formuló las hipótesis.
- c) El interés del investigador.

Los principales análisis que efectué fueron:

Estadística descriptiva para cada variable

Describe los datos, valores o puntuaciones obtenidas para cada variable.

Distribución de frecuencias.

Una distribución de frecuencias ha sido un conjunto de puntuaciones ordenadas en sus respectivas categorías.

Las medidas de tendencia central

Las medidas de tendencia central son puntos en una distribución, los valores medios o centrales de ésta y nos ayudaron a ubicarla dentro de la escala de medición. Las principales medidas de tendencia central son tres: moda, mediana y media. El nivel de medición de la variable determinó cuál es la medida de tendencia central apropiada.

La moda es la categoría o puntuación que ocurrió con mayor frecuencia. Se utilizó en distintos niveles de medición.

La mediana es el valor que dividió a la distribución por la mitad. Esto es, la mitad de los que caen por debajo de la mediana y la otra mitad se ubicaron por encima de la mediana. La mediana reflejó la posición intermedia de la distribución.

La mediana es una medida de tendencia central propia de los niveles de medición ordinal, por intervalos y de razón.

Estadística inferencial

El propósito de esta investigación fue ir más allá de describir las distribuciones de las variables: se pretendió probar hipótesis y generalizar los resultados obtenidos en la muestra a la población o universo.

La prueba de hipótesis

En el contexto de la estadística inferencial es una proposición respecto a uno o varios parámetros, y lo que el investigador hizo por medio de la prueba de hipótesis fue determinar si la hipótesis poblacional es congruente con los datos obtenidos en la muestra.

Distribución muestral

Es un conjunto de valores sobre una estadística calculada de todas muestras posibles de determinado tamaño de una población. Las distribuciones muestrales de medias han sido probablemente las más conocidas.

Nivel de significancia.

Es un nivel de la probabilidad de equivocarse y se fijó antes de probar hipótesis inferenciales.

Relación entre la distribución muestral y el nivel de significancia.

El nivel de significancia se expresó en términos de probabilidad (0.05 y 0.01) y la distribución muestral también como probabilidad. El nivel de significancia representó áreas de riesgo o confianza en la distribución muestral.

Prueba de hipótesis

Hay dos tipos de análisis estadísticos que pueden realizarse para probar hipótesis: los análisis paramétricos y los no paramétricos. Cada tipo posee sus características y presuposiciones que lo sustentan; la elección de qué clase de análisis efectuar depende de estas presuposiciones. De igual forma, cabe destacar que en una misma investigación es posible llevar a cabo análisis paramétricos para algunas hipótesis y variables, y análisis no paramétricos para otras. En esta investigación desarrollamos análisis paramétricos y análisis no paramétricos.

Análisis paramétrico.

Coeficientes de correlación.

Regresión lineal.

Análisis de varianza.

Análisis de covarianza.

Análisis no paramétrico.

Chi cuadrada.

Coeficientes de Spearman y Kendall.

Aporte de la tesis al derecho

El derecho constituye una obra humana con carácter social, manifestada normativamente y orientada a la realización de valores jurídicos. Entre estos valores está la protección de la seguridad ciudadana, como estimativa fundamental del ordenamiento jurídico y cuya regulación efectiva, protege la tranquilidad mínima básica para la existencia social, armónica y pacífica. El derecho no solo es normativo, no es valor abstracto, ni un simple hecho social con características particulares, es un quehacer social. Esta tesis aporta con este enfoque el argumento que la seguridad ciudadana es fundamental para el Estado moderno, que tiene como uno de sus ideales la paz social, en sus relaciones con la comunidad y el Estado.

13 Presentación de datos, prueba de hipótesis y discusión de resultados.

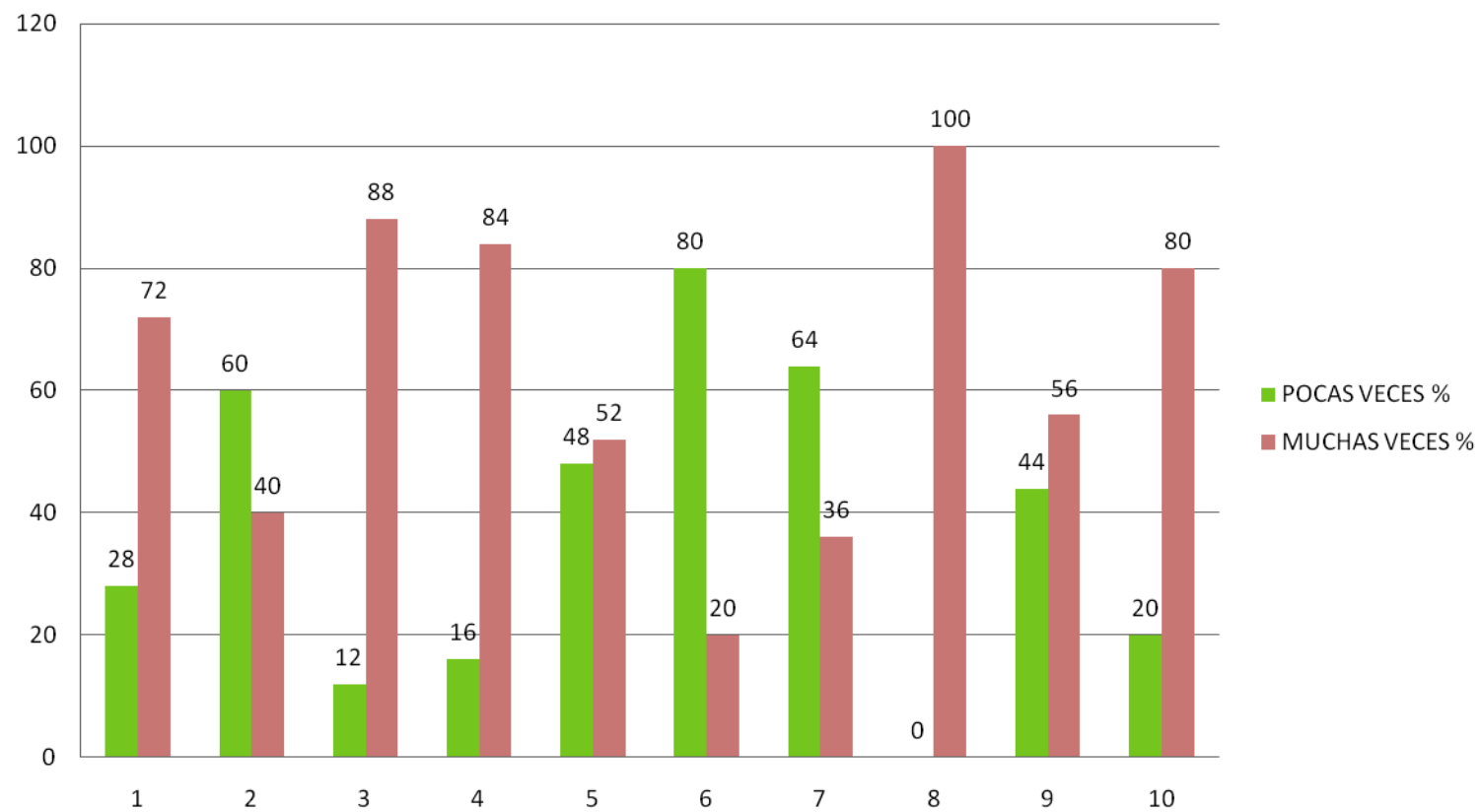
13.1.- Presentación, análisis e interpretación de los datos de la encuesta de los fundamentos políticos-criminales de la seguridad ciudadana

ANÁLISIS DE ÍTEM

		NO SABE		NUNCA		POCAS VECES		MUCHAS VECES		SIEMPRE	
		f	%	f	%	f	%	f	%	f	%
1	¿La concepción de seguridad ciudadana se torna una propuesta científica que involucra cognición, emoción, acción, crítica, diálogo, reprocesamiento conceptual, nueva significatividad conectando pasado, presente y futuro, y coherencia?	0	0	0	0	7	28	18	72	0	0
2	¿La concepción doctrinaria sobre seguridad ciudadana detecta la contraposición de la apariencia, problemas, contradicciones, comprensión de la problemática, resolución y superación de la inseguridad?	0	0	0	0	15	60	10	40	0	0
3	¿Ante la realidad conflictiva, el esquema de seguridad ciudadana en nuestro país, ha ensayado nuevos conceptos en un marco de sistematización y la razón analítica que identifique contradicciones del problema y materialice un cambio?.	0	0	0	0	3	12	22	88	0	0
4	¿El enfoque de la seguridad ciudadana en nuestro país describe, explica, compara, justifica, sintetiza y predice resultados?	0	0	0	0	4	16	21	84	0	0
5	¿La seguridad ciudadana en el enfoque del Estado peruano, expresa desprotección legal ante la actividad delictual, lo cual contribuye a la indignidad del individuo e irracionalidad de la sociedad?	0	0	0	0	12	48	13	52	0	0

		NO SABE		NUNCA		POCAS VECES		MUCHAS VECES		SIEMPRE	
		f	%	f	%	f	%	f	%	f	%
6	¿La legislación que regula la seguridad ciudadana considera la aplicación de principios de las contradicciones sociales para regular la objetividad del problema?	0	0	0	0	20	80	5	20	0	0
7	¿Los contenidos de las normas jurídicas sobre seguridad ciudadana asumen que la inestabilidad, anomia y conflictividad social revisten peligrosidad para la sociedad civil?	0	0	0	0	16	64	9	36	0	0
8	¿La falta de efectividad legal y procesal de la seguridad ciudadana no solo afecta al ciudadano sino también a la conciencia de la sociedad peruana en la validez de su legislación?	0	0	0	0	0	0	25	100	0	0
9	¿La peligrosidad de la inseguridad ciudadana ha sido percibida desde una perspectiva cuantitativa y se ha limitado el estudio de la existencia objetiva de la dimensión cualitativa?	0	0	0	0	11	44	14	56	0	0
10	¿Las leyes sobre seguridad ciudadana dependen de nuestro sistema jurídico alcanzado culturalmente?	0	0	0	0	5	20	20	80	0	0

RESULTADOS DE ENCUESTA EN LOS FUNDAMENTOS POLITICOS



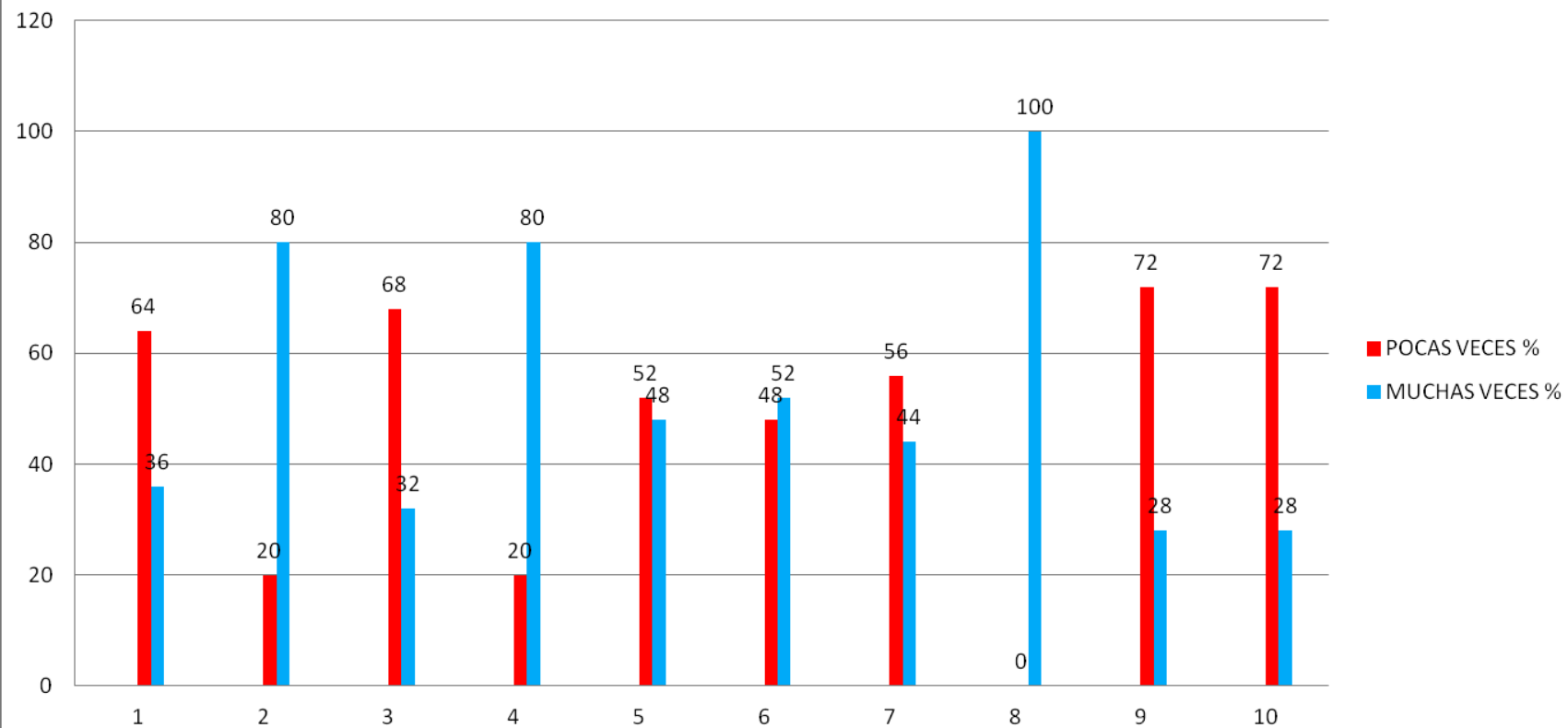
13.2.- Presentación, análisis e interpretación de los datos de la encuesta de los lineamientos del Estado peruano

ANÁLISIS DE ÍTEM

		NO SABE		NUNCA		POCAS VECES		MUCHAS VECES		SIEMPRE	
		f	%	f	%	f	%	f	%	f	%
1	¿El Discurso sobre seguridad ciudadana del Estado peruano busca la conformidad con el contexto social, político y cultural, sin embargo ha descuidado el estudio de los elementos de la vida social, la forma jurídica, las características estructurales de la sociedad peruana que vinculan las relaciones sociales con la conflictividad social?	0	0	0	0	16	64	9	36	0	0
2	¿Si nos referimos al Discurso sobre seguridad ciudadana del Estado peruano estamos hablando de un sistema social de pensamiento o de ideas relacionadas a esta problemática?	0	0	0	0	5	20	20	80	0	0
3	¿El Discurso sobre seguridad ciudadana del Estado peruano considera elementos antropológicos, filosóficos, psicológicos, sociológicos e históricos en el problema?	0	0	0	0	17	68	8	32	0	0
4	¿El discurso sobre seguridad ciudadana del Estado peruano tiene correlato con la praxis de experimentación de la lucha frontal del mundo real de la criminalidad?	0	0	0	0	5	20	20	80	0	0
5	¿Actualmente la orientación de la seguridad ciudadana del Estado peruano está revestida de presupuestos filosóficos, fundamentos científicos y procedimientos metodológicos?	0	0	0	0	13	52	12	48	0	0

		NO SABE		NUNCA		POCAS VECES		MUCHAS VECES		SIEMPRE	
		f	%	f	%	f	%	f	%	f	%
6	¿La orientación de la seguridad ciudadana del Estado peruano cuenta con estrategias técnicas e instrumentos acorde a las teorías generales del conocimiento, teorías particulares de la Psicología y Ciencias Sociales respecto a los peligros y daños que puede experimentar la sociedad peruana?	0	0	0	0	12	48	13	52	0	0
7	¿La orientación de la seguridad ciudadana del Estado peruano expresa un enfoque epistemológico en conectividad de un tratamiento teórico en relación con la práctica?	0	0	0	0	14	56	11	44	0	0
8	¿En la lucha anticriminal del Estado peruano influye la relación entre el sujeto que investiga, previene, disuade y la realidad abordada; es decir, la inseguridad?	0	0	0	0	0	0	25	100	0	0
9	¿El ciudadano peruano reconoce y legitima los esfuerzos de la Lucha anti criminal del Estado peruano?	0	0	0	0	18	72	7	28	0	0
10	¿La Lucha anticriminal del Estado peruano considera la seguridad ciudadana un sistema de necesidad de la sociedad que no puede desarraigarse de la dignidad, derechos, deberes, arraigo familiar, fines, justicia, libertad, bienestar, honor, posibilidades reales, convicción, conciencia, progreso y condición humana; es decir, un real estado de derecho democrático?	0	0	0	0	18	72	7	28	0	0

Resultado de encuesta en los lineamientos del Estado Peruano



1. El 64% de encuestados manifestaron que pocas veces el discurso sobre seguridad ciudadana del Estado peruano busca la conformidad con el contexto social, político y cultural; sin embargo, ha descuidado el estudio de los elementos de la vida social, la forma jurídica, las características estructurales de la sociedad peruana que vinculan las relaciones sociales con la conflictividad social.
2. El 80% de encuestados manifestaron que muchas veces la concepción doctrinaria sobre seguridad ciudadana detecta la contraposición de la apariencia, problemas, contradicciones, comprensión de la problemática, resolución y superación de la inseguridad.
3. El 68% de encuestados manifestaron que pocas veces el discurso sobre seguridad ciudadana del Estado peruano considera elementos antropológicos, filosóficos, psicológicos, sociológicos e históricos en el problema.
4. El 80% de encuestados manifestaron que muchas veces consideran que el discurso sobre seguridad ciudadana del Estado peruano tiene correlato con la praxis de experimentación de la lucha frontal del mundo real de la criminalidad.
5. El 52% de encuestados manifestaron que pocas veces consideran que actualmente la orientación de la seguridad ciudadana del Estado peruano está revestida de presupuestos filosóficos, fundamentos científicos y procedimientos metodológicos.
6. El 52% de encuestados manifestaron que muchas veces la orientación de la seguridad ciudadana del Estado peruano cuenta con estrategias técnicas e instrumentos acorde a las teorías generales del conocimiento, teorías particulares de la Psicología y Ciencias Sociales respecto a los peligros y daños que puede experimentar la sociedad peruana.

7. El 56% de encuestados manifestaron que pocas veces la orientación de la seguridad ciudadana del Estado peruano expresa un enfoque epistemológico en conectividad de un tratamiento teórico en relación con la práctica.
8. El 100% de encuestados manifestaron que en la lucha antirriminal del Estado peruano influye la relación entre el sujeto que investiga, previene y disuade y la realidad abordada; es decir, la inseguridad.
9. El 72% de encuestados manifestaron que pocas veces el ciudadano peruano reconoce y legitima los esfuerzos de la Lucha anti criminal del Estado peruano.
10. El 72% de encuestados manifestaron que pocas veces la lucha antirriminal del Estado peruano considera la seguridad ciudadana un sistema de necesidad de la sociedad que no puede desarraigarse de la dignidad, derechos, deberes, arraigo familiar, fines, justicia, libertad, bienestar , honor, posibilidades reales, convicción, conciencia, progreso y condición humana; es decir, un real estado de derecho democrático.

13.3.- Estrategia de Prueba de las Hipótesis

Hipótesis general:

Los fundamentos políticos – criminales de la seguridad ciudadana en los lineamientos del Estado Peruano han sido entendidos y aplicados desde la perspectiva legislativa, valores superiores del Derecho, enfoques interdisciplinarios acorde a las circunstancias históricas; sin embargo, aún no ha construido sistemáticamente una referencia objetiva de las condiciones sustanciales que caracterizan la criminalidad en su multidimensionalidad en nuestro contexto.

HO: Los fundamentos políticos – criminales de la seguridad ciudadana en los lineamientos del Estado Peruano no han sido entendidos y aplicados desde la perspectiva legislativa, valores superiores del Derecho, enfoques interdisciplinarios acorde a las circunstancias históricas; sin embargo, aún no ha construido sistemáticamente una referencia objetiva de las condiciones sustanciales que caracterizan la criminalidad en su multidimensionalidad en nuestro contexto.

Correlaciones

		Especialista
Especialista	Correlación de Pearson	1
	Sig. (bilateral)	
	N	25
Pregunta1 de Fundamento Politico	Correlación de Pearson	,667**
	Sig. (bilateral)	,000
	N	25
Pregunta2 de Fundamento Politico	Correlación de Pearson	,849**
	Sig. (bilateral)	,000
	N	25
Pregunta3 de Fundamento Politico	Correlación de Pearson	,563**
	Sig. (bilateral)	,003
	N	25
Pregunta4 de Fundamento Politico	Correlación de Pearson	,635**
	Sig. (bilateral)	,001
	N	25
Pregunta5 de Fundamento Politico	Correlación de Pearson	,866**
	Sig. (bilateral)	,000
	N	25
Pregunta6 de Fundamento Politico	Correlación de Pearson	,693**
	Sig. (bilateral)	,000
	N	25
Pregunta7 de Fundamento Politico	Correlación de Pearson	-,713**
	Sig. (bilateral)	,000
	N	25
Pregunta8 de Fundamento Politico	Correlación de Pearson	. ^a
	Sig. (bilateral)	.
	N	25
Pregunta9 de Fundamento Politico	Correlación de Pearson	,860**
	Sig. (bilateral)	,000
	N	25
Pregunta10 de Fundamento Politico	Correlación de Pearson	-,693**
	Sig. (bilateral)	,000
	N	25

Como el p valor es menor que 0.05, en cada pregunta de las 10, entonces se rechaza la hipótesis nula y se concluye que: “Los fundamentos políticos – criminales de la seguridad ciudadana en los lineamientos del Estado Peruano han sido entendidos y aplicados desde la perspectiva legislativa, valores superiores del Derecho, enfoques interdisciplinarios acorde a las circunstancias históricas; sin embargo, aún no ha construido sistemáticamente una referencia objetiva de las condiciones sustanciales que caracterizan la criminalidad en su multidimensionalidad en nuestro contexto.”

Contrastación de la hipótesis general

Hemos realizado un procedimiento para juzgar que Los fundamentos políticos – criminales de la seguridad ciudadana en los lineamientos del Estado Peruano han sido entendidos y aplicados desde la perspectiva legislativa, valores superiores del Derecho, enfoques interdisciplinarios acorde a las circunstancias. Esta propiedad es compatible con la percepción de los 25 especialistas encuestados.

Este procedimiento nos lleva a abordar el problema estadístico examinando una hipótesis nula. Si el p valor (valor estadístico de referencia) es menor que 0.05, entonces se rechaza la hipótesis nula y se concluye afirmando la hipótesis general.

Hipótesis específicas:

Primera hipótesis específica

- El enfoque legislativo que tiene el Estado peruano sobre la delincuencia desde la concepción de la seguridad ciudadana se funda en la coherencia y eficacia pero aún está pendiente su conexión con la disminución real del crimen y actividad delictiva.

HO: El enfoque legislativo que tiene el Estado peruano sobre la delincuencia desde la concepción de la seguridad ciudadana no se funda en la coherencia y eficacia pero aún está pendiente su conexión con la disminución real del crimen y actividad delictiva.

Correlaciones

		Especialista
Especialista	Correlación de Pearson	1
	Sig. (bilateral)	
	N	25
Pregunta1 de Fundamento Politico	Correlación de Pearson	,667**
	Sig. (bilateral)	,000
	N	25
Pregunta2 de Fundamento Politico	Correlación de Pearson	,849**
	Sig. (bilateral)	,000
	N	25
Pregunta3 de Fundamento Politico	Correlación de Pearson	,563**
	Sig. (bilateral)	,003
	N	25
Pregunta4 de Fundamento Politico	Correlación de Pearson	,635**
	Sig. (bilateral)	,001
	N	25
Pregunta5 de Fundamento Politico	Correlación de Pearson	,866**
	Sig. (bilateral)	,000
	N	25
Pregunta6 de Fundamento Politico	Correlación de Pearson	,693**
	Sig. (bilateral)	,000
	N	25
Pregunta7 de Fundamento Politico	Correlación de Pearson	-,713**
	Sig. (bilateral)	,000
	N	25
Pregunta8 de Fundamento Politico	Correlación de Pearson	. ^a
	Sig. (bilateral)	.
	N	25
Pregunta9 de Fundamento Politico	Correlación de Pearson	,860**
	Sig. (bilateral)	,000
	N	25
Pregunta10 de Fundamento Politico	Correlación de Pearson	-,693**
	Sig. (bilateral)	,000
	N	25

Como el p valor es menor que 0.05, entonces se rechaza la hipótesis nula y se concluye que: “El enfoque legislativo que tiene el Estado peruano sobre la delincuencia desde la concepción de la seguridad ciudadana se funda en la coherencia y eficacia pero aún está pendiente su conexión con la disminución real del crimen y actividad delictiva.

Contrastación de la primera hipótesis específica

Hemos realizado un procedimiento para juzgar que “El enfoque legislativo que tiene el Estado peruano sobre la delincuencia desde la concepción de la seguridad ciudadana se funda en la coherencia y eficacia pero aún está pendiente su conexión con la disminución real del crimen y actividad delictiva.” Esta propiedad es compatible con la percepción de los 25 especialistas encuestados.

Este procedimiento nos lleva a abordar el problema estadístico examinando una hipótesis nula. Si el p valor (valor estadístico de referencia) es menor que 0.05, entonces se rechaza la hipótesis nula y se concluye afirmando la primera hipótesis específica.

Segunda hipótesis específica

- Es necesario articular la aplicación del concepto de seguridad ciudadana en los lineamientos del Estado peruano a un sistema fáctico, normativo y axiológico para indicar de forma concreta la singularidad, regulación, reproducción, transformación, interrelación, historia de la delincuencia en el Perú.

HO: *No es necesario articular la aplicación del concepto de seguridad ciudadana en los lineamientos del Estado peruano a un sistema fáctico, normativo y axiológico para indicar de forma concreta la singularidad, regulación, reproducción, transformación, interrelación, historia de la delincuencia en el Perú.*

Correlaciones

		Especialista
Especialista	Correlación de Pearson	1
	Sig. (bilateral)	
	N	25
Pregunta 1 de Lineamiento Politico	Correlación de Pearson	,832 ^{**}
	Sig. (bilateral)	,000
	N	25
Pregunta 2 de Lineamiento Politico	Correlación de Pearson	,693 ^{**}
	Sig. (bilateral)	,000
	N	25
Pregunta 3 de Lineamiento Politico	Correlación de Pearson	,809 ^{**}
	Sig. (bilateral)	,000
	N	25
Pregunta 4 de Lineamiento Politico	Correlación de Pearson	,693 ^{**}
	Sig. (bilateral)	,000
	N	25
Pregunta 5 de Lineamiento Politico	Correlación de Pearson	,866 ^{**}
	Sig. (bilateral)	,000
	N	25
Pregunta 6 de Lineamiento Politico	Correlación de Pearson	,866 ^{**}
	Sig. (bilateral)	,000
	N	25
Pregunta 7 de Lineamiento Politico	Correlación de Pearson	,860 ^{**}
	Sig. (bilateral)	,000
	N	25
Pregunta 8 de Lineamiento Politico	Correlación de Pearson	. ^a
	Sig. (bilateral)	.
	N	25
Pregunta 9 de Lineamiento Politico	Correlación de Pearson	,778 ^{**}
	Sig. (bilateral)	,000
	N	25
Pregunta 10 de Lineamiento Politico	Correlación de Pearson	,778 ^{**}
	Sig. (bilateral)	,000
	N	25

Como el p valor es menor que 0.05, entonces se rechaza la hipótesis nula y se concluye que: “Es necesario articular la aplicación del concepto de seguridad ciudadana en los lineamientos del Estado peruano a un sistema fáctico, normativo y axiológico para indicar de forma concreta la singularidad, regulación, reproducción, transformación, interrelación, historia de la delincuencia en el Perú”.

Contrastación de la segunda hipótesis específica

Hemos realizado un procedimiento para juzgar que “Es necesario articular la aplicación del concepto de seguridad ciudadana en los lineamientos del Estado peruano a un sistema fáctico, normativo y axiológico para indicar de forma concreta la singularidad, regulación, reproducción, transformación, interrelación, historia de la delincuencia en el Perú”. Esta propiedad es compatible con la percepción de los 25 especialistas encuestados.

Este procedimiento nos lleva a abordar el problema estadístico examinando una hipótesis nula. Si el p valor (valor estadístico de referencia) es menor que 0.05, entonces se rechaza la hipótesis nula y se concluye afirmando la segunda hipótesis específica.

13.4.- Discusión de los Resultados

La delincuencia afecta el curso normal de la sociedad, en ese norte tiene componentes objetivos en su acontecer en el sistema social. Estos componentes tienen una tendencia en su funcionamiento acorde a condiciones que posibilitan su existencia, lo cual no solo afecta a un individuo sino a toda la sociedad. Ello implica que la perspectiva legislativa, los valores superiores del Derecho y los enfoques interdisciplinarios tienen que representar de manera objetiva el sentido y direccionalidad multidimensional del problema, ya sea registrando ordenadamente datos e informaciones de la inseguridad.

La concepción de la seguridad ciudadana con miras a la disminución real del crimen tiene que ajustarse a la realidad misma del problema, lo cual nos evita caer en escepticismo, subjetivismo y relativismo, que afectan el descubrir, la descripción y sistematización de los hechos objetivamente relevantes de la inseguridad. La enorme responsabilidad de disminuir el crimen exige examinar rigurosa y objetivamente doctrinas o sistemas conceptuales, métodos de pensamiento, investigaciones filosóficas para aproximarnos críticamente a lo real.

La inseguridad ciudadana es compleja y tiene componentes que se interaccionan entre ellos, si queremos indicar de forma concreta la singularidad, regulación, reproducción, transformación, interrelación, historia del problema de la inseguridad ciudadana es fundamental conocer su composición, estructura de funcionamiento, entorno social y mecanismos de acción. Esta perspectiva es relevante para enfocar un sistema conceptual lógico o teoría científica y explicar el comportamiento de los componentes y su conexión entre ellos y su función y que dichos constructos (conceptos, esquemas proposicionales, contextos, etc.) puedan describir y fundamentar y den solidez a los criterios de acción.

CONCLUSIONES

1. Un concepto muy importante que asume el Estado peruano en la seguridad ciudadana es la acción integrada la cual se enmarca en el respeto a la institucionalidad democrática y salvaguardando valores supremos del Derecho, la misma que se plasma en los lineamientos en la lucha frontal contra la delincuencia en las estrategias de planeamiento y dirección de las operaciones para el combate contra la delincuencia organizada y común y el tráfico ilícito de drogas.
2. La seguridad ciudadana es un sólido referente muy importante para dinamizar la ciudad, el Estado recoge este concepto guiado por principios racionales rectores de la armonía ciudadana, la ley en ese norte tiene como orientación la defensa espiritual de la vida comunitaria y es el soporte invisible que sustenta la interacción de los hombres. El Estado busca superar el enfoque de prevención, punitivo, control y de castigo, considerando en sus fundamentos políticos criminales y legislativos, el criterio humanista, creación de oportunidades, la atención al bienestar individual, colectivo, y la dinamización del desarrollo económico y social.
3. La gestión de la ley contra la delincuencia depende del perfil de los legisladores y de los que dirigen los asuntos públicos en el régimen de justicia (decisiones, normatividad y principios jurídicos) involucrados en la lucha contra la delincuencia y en la cual adquiere mucha significación relevante los derechos fundamentales y Derechos Humanos. Sin este enfoque la aplicación del concepto de seguridad ciudadana en los lineamientos del Estado peruano tiene dificultades y los resultados y logros serán insuficientes.
4. En nuestro ordenamiento normativo, la ley, la Policía y el proceso tienen un papel importante en la multidimensionalidad y globalidad de la delincuencia, sin embargo, la ciudadanía también juega un papel relevante en esta lucha, con la poca participación ciudadana, la criminalidad aprovecha el

distanciamiento del Estado y la sociedad, es fundamental la unidad y efectividad para afrontar el crimen.

5. En la lucha contra la delincuencia la libertad es un valor fundamental, la libertad es el soporte de la acción humana, estimando este valor podemos realizar una actividad policial, legal y procesal calificando de manera fundada e inequívoca lo delictuoso y de manera sistematizada.
6. En el Estado peruano, aún falta compatibilizar las políticas y las técnicas para combatir la comisión de delitos y faltas contra las personas y sus bienes en aras de legitimar el bien común que requiere paz social y seguridad ciudadana.
7. Las medidas en torno a la seguridad han sido cortoplacistas, los cuales han afectado las políticas de prevención a largo plazo.
8. El discurso oficial de la seguridad ciudadana aún no convence a la sociedad y los medios de comunicación de masas, ya que las estrategias llevadas a cabo todavía no han tenido éxitos contundentes; sin embargo, si ha habido avances en la lucha contra la criminalidad.
9. Las condiciones materiales de vida de la sociedad exigen equilibrio, estabilidad y unidad de todo el tejido social, en ello convivir pacíficamente y erradicar la violencia son fundamentales.
10. En la lucha contra la criminalidad, se requiere dar efectividad al trabajo del Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial, Ministerio Público y Policía Nacional del Perú, ya que el trabajo en conjunto de estas instituciones garantiza la Administración de Justicia, los intereses de la sociedad frente al delito y en la disuasión e investigación de crímenes.
11. La capacidad de gobernabilidad de un Estado está caracterizada por la relación que guarda con la seguridad ciudadana, el clima de inseguridad tonifica la impunidad delincencial, la frecuencia de ocurrencia de ilícitos y el temor de la ciudadanía lo cual inmoviliza el dinamismo social.

12. Es fundamental desarrollar la capacidad de crear sentido colectivo y el concepto comunitario para perfeccionar la seguridad ciudadana, generar confianza y protección con participación ciudadana.
13. La sobrepoblación y hacinamiento de los establecimientos penitenciarios constituye uno de los principales problemas que debe afrontar el sistema penitenciario nacional.
14. La actual política de penalizar nuevas figuras penales, endurecer las penas y restringir y/o eliminar los beneficios penitenciarios de semi - libertad y liberación condicional, no viene disminuyendo el hacinamiento de los establecimientos penitenciarios.
15. El número de internos que trabajan es de 29,707 lo que representa el 44% del total de la población penal; asimismo, el número de internos que estudian es de 10,559 lo que representa el 15% del total de la población penal; es decir, aproximadamente el 59% de la totalidad de la población penal realiza una actividad laboral o educativa.

RECOMENDACIONES

1. Considerar en el desarrollo de la seguridad ciudadana Programas sociales enfocados al trabajo comunitario con participación activa de los ciudadanos, particularmente, en convivencia, desarrollo social y humano.
2. Compatibilizar el concepto de salud pública con el enfoque de la seguridad ciudadana ya que las condiciones socioeconómicas, estructura social y el aspecto educativo están relacionados con el bienestar individual y social, lo cual constituye un freno a la criminalidad. En este norte es relevante promocionar el valor de la ciudadanía, liderazgo de organizaciones comunales e intervención social, fomento a la cultura del diálogo, concepción de cambio y proyección al futuro.
3. Valorar la libertad en el enfoque de la seguridad ciudadana desde el enfoque de los derechos fundamentales, para ello es fundamental que los funcionarios involucrados en la seguridad ciudadana respeten y protejan las normas internacionales de Derechos Humanos.
4. En las relaciones sociales de la sociedad peruana es relevante rescatar la actitud y el espacio público, ya que son fuentes de las acciones individuales y de la construcción social. En este contexto, las redes y asociaciones son fundamentales.
5. En el tema de la seguridad ciudadana es muy importante valorar el capital social como un factor fundamental para la paz social y seguridad ciudadana.
6. Es medular fortalecer el tejido social con la participación ciudadana, concretamente la participación de las redes sociales para eliminar la percepción negativa de la lucha contra la criminalidad y el estado de vulnerabilidad de la sociedad. La participación ciudadana es importantísima para la toma de decisiones y efectivo control de la ciudadanía sobre la acción pública a nivel de barrio y ciudad.

7. Programar contenidos de decisión, gestión, comunicación y coordinación entre los actores involucrados. Es menester engranar el problema de la seguridad con el sistema escolar, municipal, familiar y laboral.
8. La instancia central y local tiene que actuar sincronizadamente acorde con políticas que valore la función del Municipio, sistema escolar y sistema familiar.
9. Soluciones para disminuir los niveles de hacinamiento:
 - Construcción de más establecimientos penitenciarios que tengan capacidad de albergue.
 - Evitar el abuso de la prisión preventiva.
 - Incentivar las penas alternativas.
 - Implementar la Vigilancia Electrónica Personal (Grilletes Electrónicos).
 - No prohibir y/o limitar indiscriminadamente los beneficios penitenciarios de semi - libertad y liberación condicional.
10. Para combatir el fenómeno de la delincuencia es necesario adoptar políticas reflexivas que ataquen el problema de manera integral, teniendo en cuenta los factores de prevención, administración de justicia y resocialización; asimismo, para el otorgamiento de los beneficios penitenciario de semi - libertad y liberación condicional, se debe priorizar el tema de la resocialización, que el tratamiento penitenciario sea el lineamiento general para su otorgamiento.
11. Que la totalidad de la población penal trabaje o estudie, para ese fin, deben de construirse talleres e instituciones educativas que permitan mantener ocupado a los internos, por lo cual es necesario que la construcción de los nuevos establecimientos penitenciarios, tengan una visión de tratamiento y no solamente de seguridad; asimismo, es necesario se incremente el número de servidores penitenciarios dando énfasis a las áreas de seguridad y tratamiento.

BIBLIOGRAFÍA

1. Abad, J. & Gómez, J. (2008). ¡Preparados, listos, ya! Una síntesis de intervenciones efectivas para la prevención de violencia que afecta a adolescentes y jóvenes. Washington, D.C.: OPS-GTZ.
2. Acevedo Rubilar, Alexis Andrés. Aporte de la inversión pública en infraestructura en la percepción de seguridad ciudadana. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Departamento de Ingeniería Industrial. Santiago de Chile. 2010.
3. Acevedo Valenzuela, Sebastián Adolfo. Diagnóstico y propuesta de mejoramiento de gestión en los planes regionales y comunales de seguridad pública. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Departamento de Ingeniería Industrial. Santiago de Chile Julio 2009. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2009/acevedo_s/html/index-frames.html
4. Afanador, Miguel A.: "Seguridad Ciudadana en Colombia", en Patricio Tudela: "Seguridad y Políticas Públicas", Revista Política y Estrategia, N° 83, junio de 2001, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Santiago, Chile, 2001.
5. Aguilar, J. & Miranda, L. (2006). Entre la articulación y la competencia: las respuestas de la sociedad civil organizada a las pandillas en El Salvador. En J. Cruz (Ed.), Maras y pandillas en Centroamérica (pp. 37- 144). UCA Editores, San Salvador.
6. Aguilar, J. (2006). Los efectos contraproducentes de los planes mano dura. Revista de Pensamiento Iberoamericano, 16, 81-94.
7. Alegría Varona, Ciro. (2002). Seguridad y Defensa Ciudadana en Manos de la Democracia Peruana. En: Cuestión de Estado N° 30, 2002. Instituto de Diálogo y Propuestas: Lima.
8. Alonso Pérez, A., Seguridad Ciudadana. Ed. Marcial Pons. Madrid, 1994.
9. Andrés Ibañez, Perfecto, "Garantismo: una teoría crítica de la jurisdicción", en CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro, Garantismo. Estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli, Madrid, Trotta, 2005, pp. 59-76.

10. Asamblea General de la ONU. Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil "Directrices de RIAD". Resolución 45/112, 14 de diciembre de 1990. Recuperado:<http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/OTROS%2003.pdf>
11. Avilés Farré, Juan: "Por un Concepto Amplio de Seguridad", Revista CESEDEN, Nº 55, Madrid, España, mayo de 2002.
12. Banco Interamericano de Desarrollo. Santiago. 2006.
13. Basombrío, Carlos. (2004) ¿Linchamientos o soluciones? En: IDEELE Nº 167, Lima.
14. Bratton Group LLC. Seguridad Ciudadana: Plan de Acción para la ciudad de Lima- Perú. Municipalidad Metropolitana de Lima: 2002.
15. Bayley, D., Police for the Future. Oxford University Press, 1994.
16. Bratton, William: "Los Cuatro Principios para Combatir el Crimen", Revista Qué Pasa, Nº 1430, septiembre de 1998, Santiago, Chile.
17. Brown, A., Barber, C., Stone, D., & Meyer, A. (2005). Public health training on the prevention of youth violence and suicide. An overview. American Journal of Preventive Medicine, 29 (5S2): 233-239.
18. BROUSSET SALAS, Ricardo A. "Replanteamiento del Régimen de Acceso a los Beneficios Penitenciarios de Efecto Excarcelatorio en el Perú" Lima - Perú.
19. Buraglia D., Pedro G. 1998. El barrio, desde una perspectiva socio-espacial, hacia una redefinición del concepto. El barrio: fragmento de ciudad. Serie Ciudad y Hábitat 5. Chile.
20. Butler, Tony: "La Policía Comunitaria en el Reino Unido", 2000, documento no publicado, Biblioteca Fundación Paz Ciudadana, M6737, 2000.
21. Bustos Ramírez, Juan: "Política criminal y estado", en: Revista ciencias penales, [en línea], disponible en: <http://www.cienciaspenales.org/REVISTA%2012/BUSTOS12.htm>, [consultado el 20 de julio de 2010]
22. Calvo González, José Luis. "Fundamentos de investigación criminal". Instituto Universitario "General Gutiérrez Mellado" de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa. UNED. 2008. En línea:http://iugm.es/uploads/tx_iugm/FUNDAMENTOS__INV__CRIM_01.pdf#page=113

23. Centro de Investigación Parlamentaria. Seguridad ciudadana. 2005. En línea: http://www.observatoriourbano.org.pe/modulo_vigilancia_ciudadana/01INFORMACION/01TERMINOLOGIA/seguridad_ciudadana_terminologia01.pdf
24. CONASEC. Plan Nacional Del Sistema De Seguridad Ciudadana – 2003. Lima: MININTER, 2003
25. Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana. PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA Y CONVIVENCIA SOCIAL. Secretaría Técnica del CONASEC. 2011. En línea: http://www.ogdn.minsa.gob.pe/jplanes/PNSC_2012.pdf
26. Comisión De Prevención Del Delito Y Justicia Penal: “Prevención del Delito, Consejo Económico y Social de las N.U.”, 8vo. Período de Sesiones, Viena, 27.de abril a 6 de mayo de 1999.
27. “Criminalidad y globalización”, en Claves de razón práctica, N° 152 (2005).
28. Crawford, A. (1998). Crime Prevention and Community Safety: Politics, Policies and Practices. Harlow: Longman.
29. Chalom, Maurice y Otros: “Seguridad Ciudadana, Participación Social y Buen Gobierno: el Papel de la Policía”, traducción al español por Paulina Matta, Ediciones Sur, Santiago, Chile, 2001.
30. Dammert, L. & Salazar, F. (2009). ¿Duros con el delito? Populismo e inseguridad en América Latina. Santiago: FLACSO-Chile.
31. De Rementería, Ibán. 2005. El Estado de la Seguridad Ciudadana en Chile. Polis, Revista de la Universidad Bolivariana 4(011). Chile.
32. Decker, S.H. (2003). Policing gangs and youth violence: Where do we stand, where do we go from here? In S.H. Decker (Ed.), Policing gangs and youth violence (pp. 287-293). Belmont, CA: Wadsworth/Thomson Learning.
33. Derecho y razón, Teoría del garantismo penal, Madrid, 7ª edición, Trotta, 2005.
34. Derechos y garantías. La ley del más débil, Madrid, Trotta, 1999, traducción de Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi.
35. Department of Health and Human Services, DHHS (2001). Youth violence: A Report of the Surgeon General. Rockville, MD: Department of Health and Human Services.
36. Dirección General de Derechos Humanos y Democracia. Seguridad ciudadana y derechos humanos en México. Secretaría de Relaciones Exteriores. Derechos

Humanos: Agenda Internacional de México. 2008. Recuperado:<http://www.sre.gob.mx/images/stories/docsdh/boletines/2008/seguridadciudadana.pdf>

37. "El derecho penal del enemigo y la disolución del derecho", en Jueces para la democracia, N° 57, noviembre (2006).
38. "El derecho penal mínimo", en BUSTOS RAMÍREZ, Juan (director), Prevención y teoría de la pena, Chile, Editorial Jurídica Conosur Ltda., 1995.
39. El garantismo y la filosofía del derecho, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2000.
40. "Ergastolo y derechos fundamentales", en Anuario de Derecho Penal: el sistema de penas del nuevo Código Penal, Lima, 1999.
41. "El Estado constitucional de Derecho hoy: el modelo y su divergencia con la realidad", en ANDRÉS IBÁÑEZ, Perfecto (director), Corrupción y Estado de derecho: el papel de la jurisdicción, Madrid, Trotta, 1996.
42. Farrington, D. P. (2007). Childhood risk factors and risk-focused prevention. In M. Maguire, R. Morgan & R. Reiner (Eds.) The Oxford handbook of criminology 4th Ed. (602-640). Oxford: Oxford University Press.
43. Farrington, D.P. (2000). Explaining and preventing crime: The globalization of knowledge. Criminology, 38, 1-24.
44. Farrington, D. & Welsh, B. (2007). Saving children from a life of crime. New York: Cambridge University Press.
45. Ferrajoli, Luigi, Principia iuris: teoría del diritto e dela democrazia, Roma, Laterza, 2007, Vº 2.
46. Ferrajoli, Luigi, "El derecho penal del enemigo y la disolución del derecho", en Jueces para la democracia, N° 57, noviembre (2006).
47. Ferrajoli, Luigi, Garantismo. Una discusión sobre derecho y democracia, Madrid, Trotta, 2006, traducción de Andrea Greppi.
48. Ferrajoli, Luigi, Los fundamentos de los derechos fundamentales: debate con Luca Bacceli, Michelangelo Bovero, Riccardo Guastini Mario Jori, Anna Pintore, Ermanno Vitale y Danilo Zolo, 2ª edición, Madrid, Trotta, 2005.
49. Ferrajoli, Luigi, "Criminalidad y globalización", en Claves de razón práctica, N° 152 (2005).

50. Ferrajoli, Luigi, Derecho y razón, Teoría del garantismo penal, Madrid, 7ª edición, Trotta, 2005.
51. Ferrajoli, Luigi, "Guerra, terrorismo y derecho", en FERRAJOLI, Luigi, en Razones jurídicas del pacifismo, Madrid, Trotta, 2004.
52. Ferrajoli, Luigi, "Pasado y futuro del Estado de derecho", en CARBONELL, Miguel (editor), Neoconstitucionalismo (s), Madrid, Trotta, 2003.
53. Ferrajoli, Luigi, El garantismo y la filosofía del derecho, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2000.
54. Ferrajoli, Luigi, "Ergastolo y derechos fundamentales", en Anuario de Derecho Penal: el sistema de penas del nuevo Código Penal, Lima, 1999.
55. Ferrajoli, Luigi, Derechos y garantías. La ley del más débil, Madrid, Trotta, 1999, traducción de Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi.
56. Ferrajoli, Luigi, "Jueces y política", en Derechos y libertades, Revista del Instituto Bartolomé de las Casas, Nº 7 (1999).
57. Ferrajoli, Luigi, "La pena en una sociedad democrática", en MARTÍNEZ, Mauricio (compilador), La pena: garantismo y democracia, Bogotá, Gustavo Ibañez Editor, 1999.
58. Ferrajoli, Luigi, "Jurisdicción y democracia", en Jueces para la democracia, Nº 29 (1997).
59. Fernández, Sebastián Andrés. [s.a.]. La prevención en barrios vulnerables: La experiencia de los patios culturales en La Florida. Chile.
60. "El Estado constitucional de Derecho hoy: el modelo y su divergencia con la realidad", en ANDRÉS IBÁÑEZ, Perfecto (director), Corrupción y Estado de derecho: el papel de la jurisdicción, Madrid, Trotta, 1996.
61. "El derecho penal mínimo", en BUSTOS RAMÍREZ, Juan (director), Prevención y teoría de la pena, Chile, Editorial Jurídica Conosur Ltda., 1995.
62. "El derecho penal del enemigo y la disolución del derecho", en Jueces para la democracia, Nº 57, noviembre (2006).
63. Fernández, María y Mangiafico, David, "Qué hay detrás de la sentencia condenatoria? Algunas notas sobre ejecución penal", disponible en www.carlosparma.com.ar 4 FERRAJOLI, Luigi, Principia iuris: teoría del diritto e de la democrazia, Roma, Laterza, 2007, Vº 2.

64. Frühling, Hugo: "Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina ¿Cuál es el Impacto?", Serie Documentos, mayo de 2003, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, IAP, U. de Chile.
65. Garantismo. Una discusión sobre derecho y democracia, Madrid, Trotta, 2006, traducción de Andrea Greppi.
66. Gómez C., Elementos para la construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana, entrevista en Revista Electrónica. "Red de Prevención del Delito: Comunidad + Prevención", disponible en www.cesc.cl.
67. González Ruiz, Samuel y Otros: "(1994) Seguridad Pública en México: Problemas, Perspectivas y Propuestas", UNAM, Serie Justicia, México D.F.
68. González, Maribel: "Lo Bueno y lo Malo de 'Tolerancia Cero'", Ciudad de México, 12 de octubre de 2002, en Internet: www.reforma.com.
69. Greene, J. & Pranis, K. (2007). Gang wars: The failure of enforcement tactics and the need for effective public safety strategies. Washington, D.C.: Justice Policy Institute.
70. "Guerra, terrorismo y derecho", en FERRAJOLI, Luigi, en Razones jurídicas del pacifismo, Madrid, Trotta, 2004.
71. Ibán de Rementería. Estado de la seguridad ciudadana en Chile, 2005.
72. Hammond, W., Whitaker, D., Lutzker, J., Mercy, J., & Chin, P. (2006). Setting violence prevention agenda at the Centers for Disease Control and Prevention. *Aggression and Violent Behavior*, 11, 112-119.
73. Hammond, W., Haegerich, T., & Saul, J. (2009). The public health approach to youth violence and child maltreatment prevention at the Centers for Disease Control and Prevention. *Psychological Services*, 6 (4): 253-263.
74. Howell, J. (2009). Preventing and Reducing Juvenile Delinquency 2nd Ed. Thousand Oaks, CA: Sage.
75. Howell, J. & Egley, A. (2003). Risk factors for gang membership in longitudinal studies and implications for intervention. Tallahassee, FL: National Youth Gang Center.
76. Jiménez Matilla, Luis CarloS. 1998. El barrio lugar, entre la ciudad y la vivienda. El barrio: fragmento de ciudad. Serie Ciudad y Hábitat 5. Chile.

77. Johnson, R. (2006). The National Institutes of Health (NIH) State-Of-the-Science Conference on Preventing Violence and Related Health-Risking Social Behaviors in Adolescents. A commentary. *Journal of Abnormal Child Psychology*, 34, 471-474.
78. "Jueces y política", en *Derechos y libertades*, Revista del Instituto Bartolomé de las Casas, N° 7 (1999).
79. "Jurisdicción y democracia", en *Jueces para la democracia*, N° 29 (1997).
80. Katz, C. & Webb, V. (2006). *Policing gangs in America*. New York: Cambridge University Press.
81. Kazdin, A., Kraemer, H., Kessler, R., Kupfer, D., & Offord, D. (1997). Contributions of riskfactor research to developmental psychopathology. *Clinical Psychology Review*, 17(4), 375-406.
82. Klein, M. & Maxson, C. (2006). *Street gang patterns and policies*. New York: Oxford University Press.
83. Klein, M. W. (1995). *The American street gang: its nature, prevalence, and control*. New York: Oxford University Press.
84. Kliksberg, B. (2007). *Mitos y realidades sobre la criminalidad en América Latina: Algunas anotaciones estratégicas sobre cómo enfrentarla*. Madrid: FIIAPP.
85. Lahera, Eugenio: "Introducción a las Políticas Públicas", Documento CEPAL, LC/R1936, 26.10.1999.
86. "La pena en una sociedad democrática", en MARTÍNEZ, Mauricio (compilador), *La pena: garantismo y democracia*, Bogotá, Gustavo Ibañez Editor, 1999.
87. Lindblom, Charles E.: "El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas", 1980, traducción al español por Eduardo Zapico Goñi, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México D.F., 1991.
88. *Los fundamentos de los derechos fundamentales: debate con Luca Bacceli, Michelangelo Bovero, Riccardo Guastini Mario Jori, Anna Pintore, Ermanno Vitale y Danilo Zolo*, 2ª edición, Madrid, Trotta, 2005.
89. McAlister, A. (2000). *Juvenile violence in the Americas*. Washington D.C.: OPS/OMS.

90. Medina, J., "Inseguridad ciudadana, miedo al delito y policía en España", en Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología. 2003, disponible en <http://criminnet.ugr.es/recpc>.
91. Monardes Vignolo, Pía Natalia. Factores de riesgo y seguridad para barrios de la comuna de La Pintana. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Departamento de Ingeniería Industrial. Santiago de Chile. 2010.
92. Moreno, Natalia. [s.a.]. Barrios de Santiago: ¿Ruptura o Continuidad? Chile [en línea]<http://www.ucentral.cl/fid/trabajos_estud_seminarios/seminarios05_modulo_10/natalia_moreno.pdf>
93. Moser, C. & van Bronckhorst, B. (1999). Youth violence in Latin America and the Caribbean. Washington D.C.: World Bank.
94. Murilo Rodríguez, Roy Alexander. Modernas tendencias en el Derecho Penitenciario. Las propuestas del "Derecho penitenciario mínimo", el "Derecho penitenciario del enemigo" y las reformas del 2003 en el ordenamiento jurídico-penitenciario español. UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID. INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS "BARTOLOMÉ DE LAS CASAS". Getafe. 2009. Recuperado:<http://boletintokata.files.wordpress.com/2011/10/modernas-tendencias-en-el-derecho-penitenciario.pdf>
95. NACIONES UNIDAS, Décimo Congreso sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Viena entre el 10 y 17 de abril de 2000, documento: "Situación del delito y la justicia penal en el mundo".
96. Núñez Morales, Nicolás Andrés. Relación entre capital social y seguridad ciudadana en la comuna de La Pintana. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Departamento de Ingeniería Industrial. Santiago de Chile. 2010. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2010/cf-nunez_nm/html/index-frames.html
97. Olate, René y Salas-Wright, Christopher. Cómo intervenir en los problemas de violencia y delincuencia juvenil?. El fracaso de los enfoques punitivos y las posibilidades del enfoque de la salud pública. Revista trabajo social. Pontificia Universidad Católica de Chile. En línea: http://www6.uc.cl/trabajosocial/site/artic/20120524/asocfile/20120524101206/rev_trabajo_social_79.pdf
98. Organización Mundial de la Salud (2003). Informe mundial sobre la violencia y salud. Washington, D.C.: Organización Mundial de la Salud.

99. Organización Panamericana de la Salud (1998). La violencia juvenil en las Américas. Washington, D.C.: Organización Panamericana de la Salud.
100. "Pasado y futuro del Estado de derecho", en CARBONELL, Miguel (editor), Neoconstitucionalismo (s), Madrid, Trotta, 2003.
101. Patterson, G. (1982). Coercive family process. Eugene, Oregon: Castalia.
102. Paz Ciudadana (2010), que explica el por qué de su fundación el año 1992. Chile. Sitio Web: <http://www.pazciudadana.cl>
103. Peña Freire, Antonio Manuel, La garantía en el Estado constitucional de Derecho, Madrid, Trotta, 1997.
104. Pérez Ahumada, Miguel. Sobre los discursos de la inseguridad urbana y el uso de espacios públicos. Prácticas sociales en miembros de organizaciones comunitarias del Barrio Yungay. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Antropología. Santiago. 2007. Recuperado:http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2007/cs-perez_m2/html/index-frames.html
105. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2009). Informe sobre desarrollo humano para América Central 2009-2010. Colombia: PNUD.
106. Raposo Moyano, Alfonso. La planificación residencial británica. Las Villas Obreras del Empresariado Industrialista del siglo XIX. Centro de Estudios de la Vivienda, Facultad de Arquitectura y Bellas Artes, Universidad Central. Campus San Bernardo, Santiago. Noviembre 1995.
107. Recasens, A., "La seguridad y el modelo policial español", Seguridad y Estado Autónomo. Madrid, 1995.
108. Reiss, A. & Roth, J. (1993). Understanding and preventing violence: Panel on the understanding and control of violent behavior. Washington, D.C.: National Academy of Press.
109. Reyna, Carlos; Toche, Eduardo. La inseguridad en el Perú. CEPAL. Marzo de 1999. Seguridad ciudadana. 2005. En línea:<http://www12.georgetown.edu/sfs/clas/pdba/Security/citizenssecurity/peru/evaluaciones/seguridadciudadanacip.pdf>
110. Rico, José María y Salas, Luis: "Inseguridad Ciudadana y Policía", Editorial Tecnos, Madrid, España, 1988.
111. Roca Vera, Andrea. Representaciones sociales sobre el fenómeno delictual en menores de edad de la comuna de la granja. Universidad de Chile. Facultad de

Ciencias Sociales. Departamento de Antropología. Santiago. 2007. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2007/roca_a/sources/roca_a.pdf

112. Rodríguez Fernández de Alvarez, Olga Lucy El sistema penitenciario guatemalteco. Universidad de San Carlos de Guatemala, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 1981 - 52 pp.
113. Salazar, Felipe. [s.a]. La prevención situacional del delito en espacios públicos urbanos: rol del gobierno local. Chile. [en línea]<www.flacso.cl/getFile.php?file=file_4a8c1122900da.pdf>
114. Salinero, Sebastián. “Incidencia de la Probabilidad de Condena en los Delitos de Robo. Análisis Descriptivo y Comparado.” Polít. crim. N° 8, 2009, A5 – 8, pp. 1 – 45. [http://www.politicacriminal.cl/n_08/a_5_8.pdf]. Recuperado:http://www.politicacriminal.cl/n_08/a_5_8.pdf
115. SANZ DELGADO, Enrique. Regresar Antes: Los Beneficios Penitenciarios, Premio nacional Victoria Kant año 2006, Edita Ministerio del Interior Secretaria General Técnica.
116. Shaw Margaret: “El Papel del Gobierno Local en la Seguridad de las Comunidades”, 2001, Publicado por el Centro Internacional para la Prevención del Delito, Montreal, Canadá, en Internet: www.crime-prevention-intl.org.
117. Spergel, I. (2007). Reducing youth gang violence. The Little Village Gang Project in Chicago. Lanham, MD: Altamira Press.
118. Seguridad ciudadana. 2005. En línea: <http://www12.georgetown.edu/sfs/clas/pdba/Security/citizenssecurity/peru/evaluaciones/seguridadciudadanacip.pdf>
119. Thurman, Q. & Mueller, D. (2003). Beyond curfews and crackdowns: An overview of the Mountlake Terrace neutral zone AmeriCorps program. In S.H. Decker (Ed.), Policing gangs and youth violence (pp. 167- 188). Belmont, CA: Wadsworth/Thomson Learning.
120. Tita, G. & Papachristos, A. (2010). The evolution of gang policy: Balancing intervention and suppression. In Chaskin, R. (Ed.). Youth gangs and community intervention (pp. 24-47). New York: Columbia University Press.
121. Tomassini, Luciano: “El Proceso de Globalización y sus Impactos Sociopolíticos”, en Cambio Social y Políticas Públicas, Editor Raúl Urzúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, Santiago, Chile, 1998.

122. Torres Carrillo, Alfonso. [s.a.]. Barrios Populares e Identidades Colectivas. Chile.[en línea] www.barriotaller.org.co/publicaciones/barrios_populares.rtf>
123. Torres Rojas, Emilio y De La Puente Lafoy, Patricio: “Modelos Internacionales y Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana en Chile, durante la última década”, Revista Mad, N° 4, mayo 2001, Dpto. de Antropología, Universidad de Chile, en Internet: <http://rehue.csociales.uchile.cl>
124. Tudela, Patricio. Informe “Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana – Argentina”. Guía para la Evaluación del Sector de Seguridad Ciudadana BID-RE1/SO1 Estudio Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana. Los casos de Argentina, Chile y Uruguay. Banco Interamericano de Desarrollo. Santiago. 2006. Recuperado:<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=910450>
125. Ugarte Soto, Manuel, General Director de Carabineros: “¿Es Posible Aplicar en Chile Tolerancia Cero?”, Revista Qué Pasa, N° 1431, septiembre de 1998, Santiago, Chile.
126. Urrutia Canizales, Axel Javier. Sistema Penitenciario de la República de Guatemala, realidad y teoría. Universidad de San Carlos de Guatemala Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Guatemala. 2007. Recuperado: http://biblioteca.usac.edu.gt/tesis/04/04_6715.pdf
127. Vanderschueren, Franz: “Seguridad Ciudadana: Solidaridad Democrática y Prevención”, en Conversaciones Públicas para Ciudades más Seguras, Ediciones Sur, Santiago, Chile, 2000.
128. Vaughn, M., DeLisi, M., Beaver, K., & Wright, J.P. (2009). DAT1 and 5HTT are associated with pathological criminal behavior in a nationally representative sample of youth. Criminal Justice and Behavior, 36, 1103-1114.
129. Vidales Rodríguez, Cati. Seguridad ciudadana, políticas de seguridad y estrategias policiales. Estudios Penales y Criminológicos, vol. XXXII (2012). Universitat Jaume I. España. Recuperado: <file:///C:/Users/pc11/Downloads/903-2509-1-SM.pdf>
130. Wacquant, L. (2002). Prisons of Poverty. Minneapolis: University of Minnesota Press.
131. Waissbluth, Mario. 2008. Sistemas Complejos y Gestión Pública. Chile. [en línea] <<http://www.dii.uchile.cl/~ceges/publicaciones/99%20ceges%20MW.pdf>>

132. Waller, Irvin y Sansfacon, Daniel: "Digesto de Prevención del Delito II", Centro Internacional para la Prevención del Delito, Montreal, Canadá, 1999, Traducción de Carlos Lanvidar, en Internet: www.crime_prevention_intl.org.
133. Ward, Headther: "Policía Comunitaria. Las Experiencias del Vera Institute of Justice", en Editor Hugo Frühling E.: "Control Democrático en el Mantenimiento de la Seguridad Interior", 1998, Ediciones Segundo Centenario, Santiago, Chile, 1998.
134. Webb, V. & Katz, C. (2003). Policing gangs in an era of community policing. In S. H. Decker (Ed.), Policing gangs and youth violence (pp. 17-50). Belmont, CA: Wadsworth/Thomson Learning.
135. Welsh, B. (2005). Public health and the prevention of juvenile criminal violence. Youth Violence and Juvenile Justice, 3(1), 23-40.
136. Wolf, S. (2008). The politics of gang control: NGO advocacy in postwar El Salvador. Unpublished doctoral dissertation, University of Wales, Aberystwyth.
137. Ziedenberg, J. (2005). Gang up on communities? Putting gang crime in context. Washington, D.C.: The Justice Policy Institute.
138. Zúñiga Acevedo, Félix Gonzalo. Políticas públicas de seguridad ciudadana. Universidad de Chile. Instituto de Asuntos Públicos. Departamento de Ciencia Política. Santiago. 2005. Recuperado: http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2005/zuniga_f/html/index-frames.html